Der deutsche Rechtsanspruch auf Abrüstung nach dem Versailler Vertrag und den Genfer Verhandlungen 1919 bis 1933.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Erwin Heinz Schleuß,
Gerichtsreferendar aus Neuruppin.

Marburg 1934.

Krämersche Buchdruckerei (Feller & Steffen), G. m. b. H., Potsdam

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 16. Februar 1934.

Berichterstatter: Prof. D. Dr. Dr. Bredt.

Gliederung:

Einleitung:

Rechtliche Würdigung des deutschen Schrittes vom 14. Oktober 1933.

Hauptteil I:

Rechtsgrundlagen des deutschen Anspruchs auf Abrüstung.

I. Punkt IV der 14 Wilson-Punkte und seine Bedeutung für das Abrüstungsproblem.

II. Die Grundlagen des deutschen Anspruchs im Versailler Vertrag.

1. Artikel 8 der Völkerbundsatzung.
2. Die Präambel zu Teil V des Versailler Vertrages.

Hauptteil II:

Widerlegung der Einwendungen gegen den deutschen Anspruch.

I. Die Sicherheitsfrage.

II. Die Bedeutung des potentiel de guerre.

III. Die Frage der Kriegsschuld und der deutsche Rechtsanspruch.

IV. Bestimmung des für den Vollzug der Abrüstung erheblichen Zeitpunktes.

Hauptteil III:

Rechtsfolgen der Nichterfüllung des deutschen Anspruchs.

I. Das Recht zum Rücktritt wegen Nichterfüllung im allgemeinen.

II. Rechtscharakter der Abrüstungsbestimmungen.

III. Nachweis der Nichterfüllung seitens der Gegner.

IV. Unbegründetheit der Erfüllungsweigerung.

V. Ausblick.

Literatur:

Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts, Band I, übersetzt von Bruns und Schmid, 1929.

Baker, Ray Stannard, Woodrow Wilson Memoiren und Dokumente über den Vertrag zu Versailles anno 1919 in autorisierter Übersetzung von Curt Thesing, Leipzig, o. J.

Graf v. Bernstorff, J. H., Die Entwicklung der Abrüstungsverhandlungen in Südd. Monatshefte, Jahrg. 28, Heft 12 (September 1931).

Boehmert, Zur Präambel des Teils V des Friedensvertrages, DJZ. 1932, Spalte 728.

Boehmert, Deutschlands Anspruch auf die Abrüstung der Vertragsgegner von Versailles. DJZ. 1931, Sp. 211.

Boehmert, Die Rechtsgrundlagen für Deutschlands Recht auf Abrüstung seiner Vertragsgegner. Berlin 1931. Wissenschaftliche Beiträge zu aktuellen Fragen. Herausg. von Kipke, Heft 3.

Boehmert, Deutschlands Rechtsanspruch auf Rüstungsgleichheit in Südd. Monatshefte, Jahrg. 28, Heft 12 (September 1931).

Eisenmann, Zur Abrüstungsfrage, DJZ. 1932, Sp. 286.

Hold-Ferneck, Zur Frage der Rechtsverbindlichkeit des Friedensvertrages von Versailles in Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht, Band 30, Seite 110 ff.

House-Seymour, What really happened at Paris (The Story of the Peace Conference 1918—1919 ed. by E. M. House and Charles Seymour) London 1921.

Kraus-Rödiger, Urkunden zum Friedensvertrage von Versailles vom 28. Juni 1919, Teil I.

Materialien betreffend die Friedensverhandlungen I. bis IV. Teil, herausg. vom Auswärtigen Amt.

Meurer, Die Grundlagen des Versailler Friedens und der Völkerbund, Würzburg 1920.

Niemeyer, Theodor, Handbuch des Abrüstungsproblems, 3 Bände (Systematischer Teil, Urkundenbuch 1 und 2), Berlin 1928.

Niemeyer, Th., Der Versailler Vertrag und seine Revisionsmöglichkeit in „10 Jahre Versailles“, herausg. von Schnee und Draeger, Berlin 1929, Band I, Seite 133 ff.

v. Oertzen, Das Abrüstungsproblem in „10 Jahre Versailles“, Band II, Seite 105 ff.

Oppenheim, International Law, 3. Aufl., London 1920.

Perels, Die Rechtsgrundlagen des Abrüstungsproblems: Zeitschrift der Deutschen Liga für Völkerbund, 1932, Nr. 9/10, Seite 3.

Perels, Hat Deutschland einen Rechtsanspruch auf Abrüstung der anderen? In Mitteilungen der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 11.

W. G. Regendanz und A. Werth-Regendanz, Deutschlands militärische Gleichberechtigung.

Schilling, Der Versailler Vertrag und die Abrüstung. Völkerrechtsfragen, herausg. von M. Wenzel, Berlin und Bonn, 1933, Heft 38.

Schnee-Draeger, Zehn Jahre Versailles, Berlin 1929.

Schwendemann, Abrüstung und Sicherheit, Handbuch der Sicherheitsfrage, Leipzig 1932.

Temperley, H. W. V., A History of the Peace Conference of Paris, edited by H. W. V. Temperley, Band I, II, London 1920.

Graf Westarp, Der deutsche Rechtsanspruch auf allgemeine Abrüstung. DJZ. 1932, Sp. 7 ff.

Graf Westarp, Der deutsche Abrüstungsanspruch. DJZ. 1932, Sp. 1177.

Einleitung.

Die Frage der Abrüstung ist vor kurzem in ein entscheidendes Stadium getreten. Deutschland hat am 14. Oktober 1933 seine Vertreter auf der Abrüstungskonferenz zurückgezogen und erklärt, es werde sich an den weiteren Arbeiten der Konferenz nicht mehr beteiligen. Gleichzeitig hat es seinen Austritt aus dem Völkerbund angekündigt und unter dem 19. Oktober eine entsprechende Note an den Generalsekretär des Völkerbundes gerichtet. Der Grund ist die stete Hinausschiebung der Erfüllung des deutschen Anspruchs auf Abrüstung, der sich juristisch einwandfrei belegen läßt und dessen Berechtigung auch von namhaften Vertretern unserer Vertragsgegner anerkannt wird.

Den Anstoß zu dem Abbruch der Verhandlungen deutscherseits gab die Erklärung der Genfer Verhandlungspartner, an eine praktische Verwirklichung der deutschen Gleichberechtigung könne zur Zeit nicht gedacht werden. Diese Begründung richtet sich ganz offensichtlich gegen die durch die nationalsozialistische Revolution in Deutschland geschaffene Lage. Die deutsche Regierung sah in dieser Feststellung mit Recht eine kränkende und ungerechte Behandlung und zögerte nicht, die Folgerungen daraus zu ziehen.

Mit diesem Schritt ist eine neue Lage geschaffen worden. Von 1919 an hatte die deutsche Regierung durch ihre Vertreter bei den Abrüstungsverhandlungen auf die Erfüllung des deutschen Anspruches auf allgemeine Abrüstung gedrungen. Als dann nach langem, vergeblichem Warten im Jahre 1932 die Abrüstungskonferenz zusammengetreten war, hatte man auf baldige Erfüllung des deutschen Rechtsanspruchs gehofft. Aber zur Durchführung der allgemeinen Entwaffnung wurde kein Schritt getan. Schließlich erklärte Deutschland am 14. September 1932, es werde sich nicht mehr an den Verhandlungen beteiligen, bis die Frage der deutschen Gleichberechtigung geklärt sei. Da die Folge des Ausscheidens der deutschen Vertreter ein völliger Stillstand der Entwaffnungsfrage war, entschloß man sich schließlich, dem deutschen Verlangen zu entsprechen und die deutsche Gleichberechtigung offiziell anzuerkennen. Das geschah in der Form, daß Amerika, Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland am 11. Dezember 1932 folgende Erklärung abgaben:

„1. Die Regierungen des Vereinigten Königreichs, Frankreichs und Italiens haben erklärt, daß einer der Grundsätze, die die

Konferenz leiten sollen, darin bestehen muß, Deutschland und den anderen durch Vertrag abgerüsteten Staaten die Gleichberechtigung zu gewähren, in einem System, das allen Nationen Sicherheit bietet, und daß dieser Grundsatz in dem Abkommen, das die Beschlüsse der Konferenz zur Herabsetzung und Begrenzung der Rüstungen enthält, verkörpert werden soll.

Diese Erklärung schließt in sich, daß die Rüstungsbeschränkungen für alle Staaten in dem in Aussicht genommenen Abrüstungsabkommen enthalten sein müssen. Es besteht Einigkeit darüber, daß die Art und Weise der Anwendung dieser Gleichberechtigung auf der Konferenz erörtert werden wird.

2. Auf der Grundlage dieser Erklärung hat Deutschland seine Bereitwilligkeit ausgesprochen, an der Konferenz zur Herabsetzung und Begrenzung der Rüstungen wieder teilzunehmen.

3. Die Regierungen des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Deutschlands und Italiens sind bereit, gemeinsam mit allen anderen europäischen Staaten feierlich noch einmal zu bestätigen, daß sie unter keinen Umständen versuchen werden, gegenwärtige oder künftige Streitfragen zwischen den Unterzeichnern mit Gewalt zu lösen. Dies soll einer näheren Erörterung der Frage der Sicherheit nicht vorgreifen.

4. Die fünf Regierungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika, des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Deutschlands und Italiens erklären, daß sie entschlossen sind, auf der Konferenz gemeinsam mit den anderen dort vertretenen Staaten darauf hinzuwirken, daß unverzüglich ein Abkommen ausgearbeitet wird, das eine wesentliche Herabsetzung und eine Begrenzung der Rüstungen herbeiführt und gleichzeitig eine künftige Revision zum Zwecke der weiteren Herabsetzung vorsieht."

Dies der Wortlaut der Erklärung. Aus ihr lassen sich drei wichtige Folgerungen herleiten:

1. Der deutsche Anspruch auf Behandlung als gleichberechtigter Staat, längst erhoben und begründet, wird nun von den Hauptmächten der Genfer Verhandlungen ausdrücklich anerkannt, verpflichtet sie also zu einem entsprechenden Abkommen.

2. Die praktische Durchführung der deutschen Gleichberechtigung wird, wie allseitig anerkannt wird, von Deutschland zur Grundlage des Wiedereintritts Deutschlands in die Konferenz und des Verbleibens in ihr gemacht.

3. Die Arbeiten der Konferenz müssen, wie zugegeben wird, zu einer „wesentlichen Herabsetzung und einer Begrenzung der Rüstungen" führen. Ist das nicht der Fall, so ist die Konferenz ihrer Aufgabe nicht gerecht geworden.

Deutschland hat denn auch seit seinem Wiedereintritt in die Abrüstungskonferenz auf die Durchsetzung seines Anspruchs auf gleiche Behandlung hingearbeitet, ohne aber ein Ergebnis zu erzielen. Als ihm dann nach energischen Mahnungen die Gleichberechtigung ausdrücklich bestritten wurde (denn nichts anderes bedeutete die gegnerische Erklärung), verließ es die Verhandlungen, was im Hinblick auf Punkt 2 der Fünf-Mächte-Erklärung durchaus berechtigt ist. Indem die ehemaligen Feindmächte Deutschland erklärten, sie seien nicht bereit, ihm zur Zeit die Gleichberechtigung zu gewähren, gaben sie zu, daß ihre Entwaffungspläne nicht dem entsprachen, was Deutschland zu fordern berechtigt war. Sie waren also überhaupt nicht als vollwertige Leistung gedacht. An eine Wiederaufnahme der Verhandlungen auf der Grundlage der letzten Pläne unter Beteiligung Deutschlands kann also nicht gedacht werden.

Die Entschuldigung, Deutschlands Zustand gestatte die allgemeine Entwaffnung zur Zeit nicht, kann angesichts der Tatsache, daß die Regierung durch den Mund des Reichskanzlers Hitler ein Bekenntnis zum Frieden an die Welt hatte richten lassen und daß den Mächten alle Möglichkeiten zur Information über den tatsächlichen Zustand in Deutschland zur Verfügung standen, nur als Vorwand gewertet werden. Den überzeugendsten Beweis dafür, wie unbegründet die Sorge unserer Gegner über die friedensstörenden Absichten des neuen Deutschen Reiches ist, wenn es noch eines Beweises bedürfte, brachte die Volksabstimmung vom 12. November 1933, in der sich 90% aller wahlberechtigten Deutschen zur Politik des Friedens bekannten, wie sie von seiner Regierung betrieben wird. Die Regierung hat einen großen Beweis des Vertrauens erhalten, kann also als Vertreterin des ganzen Volkes und Verkünderin eines einigen Willens auftreten, hat aber zugleich auch die Verantwortung übernommen, dem Wunsche des deutschen Volkes nach friedlicher Zusammenarbeit mit allen Völkern unbedingt Rechnung zu tragen. Dem Ausland ist durch die Wahl auch der letzte Vorwand genommen, die Erfüllung des deutschen Anspruches hinauszuschieben.

Will man die deutsche Absage an Genf rechtlich bewerten, so muß man sie als eine Vorankündigung des deutschen Rücktritts von den Vertragsbestimmungen des Teiles V des Versailler Vertrages bezeichnen. Der erste Schritt in dieser Richtung war das Ausscheiden Deutschlands aus der Abrüstungskonferenz im September 1932, es folgte die Rede des Reichskanzlers vom 17. Mai 1933, die auf die Gefahr des Scheiterns der Abrüstungskonferenz hinwies und für den Fall der Ergebnislosigkeit der Genfer Verhandlungen Deutschlands Ausscheiden aus Völkerbund und Abrüstungskonferenz in Aussicht stellte. Es bestehen jetzt noch zwei Möglichkeiten, entweder

die anderen Staaten erfüllen ihre Verpflichtung auf allgemeine Abrüstung, oder Deutschland erklärt förmlich seinen Rücktritt vom Teil V des Versailler Vertrages und gewinnt seine Handlungsfreiheit in Rüstungsfragen unbeschränkt wieder. Im Teil V ist die einseitige deutsche Entwaffnung geregelt, hier liegt aber auch die wahre Wurzel des deutschen Anspruchs auf allgemeine Abrüstung oder auf Rüstungsgleichheit, wie zu zeigen sein wird.

Da Deutschland auch seinen Austritt aus dem Völkerbund angemeldet hat, wird es sich an den Anspruch, den es aus der Völkerbundsatzung herleiten kann, nicht halten, gleichwohl soll er erörtert werden, da Deutschland zum mindesten noch zwei Jahre seit der Vorankündigung seines Austritts Mitglied des Völkerbundes bleibt und ihm die Rückkehr jederzeit offensteht.

Aufgabe der vorliegenden Arbeit wird es zunächst sein, den deutschen Rechtsanspruch auf Abrüstung auf Grund der bestehenden völkerrechtlichen Bestimmungen zu begründen. Der Entwicklung der Abrüstungsfrage folgend, soll dann versucht werden, sich mit einigen immer wieder erhobenen Einwendungen gegen den deutschen Anspruch oder seine Erfüllung auseinanderzusetzen, soweit sie juristisch greifbar sind. Da Deutschland zu verstehen gegeben hat, daß ihm die Rolle des ewig nur Fordernden nicht mehr genügt, bedarf schließlich die Frage einer Erörterung, welche Rechtsfolgen sich für Deutschland aus der Nichterfüllung seines Anspruchs ergeben.

Hauptteil I.

Die juristische Betrachtung des deutschen Anspruchs auf Abrüstung hat auszugehen von Punkt 4 der 14 Punkte des Präsidenten Wilson, die er in seiner Ansprache an den Vereinigten Kongreß vom 8. Januar 1918 formuliert hat. Punkt 4 lautet so: „Adequate guarantees given and taken that national armaments will be reduced to the lowest point consistent with domestic safety.“ (Austausch angemessener Bürgschaften, daß die nationalen Rüstungen auf den niedrigsten Grad, der mit der inneren Sicherheit vereinbar ist, herabgesetzt werden.) Das Programm der 14 Punkte, in dessen Rahmen auch Punkt 4 gestellt ist, nennt Wilson „das Programm des Weltfriedens ...“, „das einzig mögliche Programm, wie wir es sehen“. Die folgende Betrachtung soll zeigen, wie Punkt 4 durch die dem Versailler Vertrag vorausgehenden Verhandlungen zur maßgeblichen Rechtsnorm erhoben wurde.

Den Anlaß gab die deutsche Note vom 3. Oktober 1918[1]), die ihrer Wichtigkeit wegen ebenso wie die folgenden Noten auszugsweise im Wortlaut wiedergegeben sei. „Die deutsche Regierung ersucht den Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, die Herstellung des Friedens in die Hand zu nehmen... Sie nimmt das von dem Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika in der Kongreßbotschaft vom 8. Januar 1918 und in seinen späteren Kundgebungen, namentlich der Rede vom 27. September aufgestellte Programm als Grundlage für die Friedensverhandlungen an." Daß die Note von den amtlich-amerikanischen Kreisen so aufgefaßt wurde, wie sie verstanden werden sollte, zeigt die Rückfrage, die der Staatssekretär Lansing am 8. Oktober 1918 an die deutsche Regierung richtete und in der er sich erkundigte: „Does the Imperial Chancellor mean that the Imperial German Government accepts the terms laid down by the President in his address to the Congress of the United States on the eigth of January last and in his subsequent addresses and that its object in entering into discussion would be only to agree upon practical details of their application?" Die deutsche Regierung bestätigte ihm in der Note vom 12. Oktober 1918[2]) die Richtigkeit seiner Ansicht, indem sie ausdrücklich erklärte:

„Die deutsche Regierung hat die Sätze angenommen, die Präsident Wilson in seiner Ansprache vom 8. Januar 1918 und in seinen späteren Ansprachen als Grundlage eines dauernden Rechtsfriedens niedergelegt hat. Der Zweck der einzuleitenden Besprechungen wäre also lediglich der, sich über praktische Einzelheiten ihrer Anwendung zu verständigen." In dieser Note berührt die deutsche Regierung auch schon die Frage, inwieweit sich die anderen Feindmächte die Wilsonschen Grundsätze zu eigen machen. Es heißt hier: „Die deutsche Regierung nimmt an, daß auch die Regierungen der mit den Vereinigten Staaten verbundenen Mächte sich auf den Boden der Kundgebungen des Präsidenten Wilson stellen...." Den Abschluß dieser einleitenden Verhandlungen bildet die amerikanische Note vom 5. November 1918, deren hervorragende Bedeutung auch von Temperley, dem Herausgeber des englischen Standardwerkes über die Friedenskonferenz, anerkannt wird[3]).

Sie hat folgenden Wortlaut: „.... Der Präsident hat nunmehr ein Memorandum von Bemerkungen seitens der verbündeten Re-

---

[1]) Kraus-Roediger I S. 4 f.

[2]) Kraus-Roediger, I, S. 5.

[3]) „From every point of view, this note is the most important of all the notes exchanged between the German and American Governments, in the weeks immediately preceding the Armistice of the 11th of November." Temperley, Band I, S. 382.

gierungen über diesen Schriftwechsel erhalten, das folgendermaßen lautet: „Die verbündeten Regierungen haben den Schriftwechsel zwischen dem Präsidenten der Vereinigten Staaten und der deutschen Regierung sorgfältig erwogen. Mit den nachstehenden Beschränkungen erklären sie ihre Bereitschaft, auf Grund der in der Kongreßbotschaft des Präsidenten vom 8. Januar 1918 aufgestellten Friedensbedingungen und der in seinen späteren Ansprachen verkündeten Grundsätze einer Auseinandersetzung mit der Regierung Deutschlands Frieden zu schließen."

Die Einschränkungen, von denen die Alliierten in dem Memorandum sprechen, betrafen zwei Punkte des Wilson-Programms, nämlich den Grundsatz der Meeresfreiheit und die Entschädigungspflicht Deutschlands. Sie haben also sachlich keine Bedeutung für die Entscheidung der vorliegenden Frage, wohl aber sind sie als Hilfsmittel bei der Auslegung der Bestimmungen des Versailler Vertrages von großer Wichtigkeit.

An dieser Stelle ist ein Rückblick auf die bisherigen Verhandlungen und eine juristische Betrachtung der Vorgänge erforderlich. Deutschland hatte ein Friedensangebot an die Alliierten gemacht, bei dem es davon ausging, die 14 Punkte Wilsons sollten Grundlage des abzuschließenden Friedensvertrages werden. Eine amerikanische Anfrage und deren Beantwortung stellten außer Zweifel, daß der Sinn der einzuleitenden Verhandlungen nur der sein sollte, sich über die praktischen Einzelheiten der Anwendung des Programms zu verständigen. Wie die Alliierten und Assoziierten in ihrem Memorandum erklären, haben sie den Schriftwechsel zwischen der deutschen und amerikanischen Regierung sorgfältig erwogen. Auch ihnen war also die deutsche Auffassung, das Wilson-Programm solle zur verbindlichen Grundlage der Besprechungen gemacht werden, wohl bekannt. Sie erhoben dagegen keine Einwendungen außer den genannten. Die alliierten und assoziierten Mächte von damals können sich also nicht darauf berufen, daß irgend ein anderer Bestandteil des Wilson-Programms nicht oder nur mit Einschränkungen Vertragsgrundlage hätte werden sollen.

Die juristische Bedeutung des Memorandums kann man darin erblicken, daß es eine Annahmeerklärung auf das deutsche Angebot 1. einen Waffenstillstand und 2. einen Friedensvertrag zu schließen darstellt. Die leitenden Grundsätze des abzuschließenden Friedensvertrages stehen fest, bedürfen aber noch einer näheren Ausgestaltung für den konkreten Fall. Wenn die Parteien nicht vertragsbrüchig werden wollen, müssen sie sich an diese Punkte halten. In dem deutsch-französischen Schriftwechsel zum Friedensvertrage hat man dieses Übereinkommen „ein unzweifelhaft rechtsverbindliches pactum

de contrahendo" genannt[4]). Der deutschen Behauptung, auch die Alliierten seien durch die Erhebung des Wilson-Programms zur Friedensgrundlage gebunden, widersprach Clemenceau, der Präsident der Friedenskonferenz, nicht nur nicht, sondern er bestätigte sie. In der Note vom 16. Juni 1919[5]), der Antwort der alliierten und assoziierten Mächte auf die „Bemerkungen" der deutschen Delegation vom 29. Mai 1919, heißt es: „Die alliierten und assoziierten Mächte stimmen mit der deutschen Delegation völlig überein, wenn sie betont, daß die Grundlage der Verhandlungen über den Friedensvertrag sich in dem Schriftwechsel befindet, welcher der Unterzeichnung des Waffenstillstandes vom 11. November 1918 unmittelbar vorausgegangen ist. Es wurde damals vereinbart, daß der Friedensvertrag als Grundlage die 14 Punkte aus der Rede des Präsidenten Wilson vom 8. Januar haben sollte, unter Berücksichtigung der Änderungen durch das Memorandum der Alliierten in der Note des Präsidenten vom 5. November 1918, sowie die Grundsätze für eine Regelung, wie sie von Präsident Wilson in seinen weiteren Reden, insbesondere in seiner Rede vom 27. September 1918 ausgesprochen worden sind..... Diese Grundsätze haben die alliierten und assoziierten Mächte als geeignete Friedensgrundlage angesehen....."

Mit den übrigen Grundsätzen ist auch Punkt IV durch den Vorvertrag zur verbindlichen Norm erhoben worden. Er machte also den Mächten zur Pflicht, angemessene Bürgschaften dafür zu leisten, daß die nationalen Rüstungen auf den niedrigsten Grad herabgesetzt würden, der mit der inneren Sicherheit vereinbar ist. Die angemessenen Bürgschaften konnten so geleistet werden, daß in die Friedensverträge rechtsverbindliche Abrüstungsabkommen aufgenommen wurden. Inwieweit das geschehen ist, wird die Untersuchung ergeben. Auch einen festumrissenen Maßstab für die Abrüstung hatte Wilson schon in seinem Programmsatz angegeben. Die Rüstungen sollten nicht höher sein, als zur Gewährleistung der inneren Sicherheit notwendig war. Die Folge hätte eigentlich sein müssen, daß gerade die damals in vollem Aufruhr befindlichen Länder Mittel- und Osteuropas einen höheren Rüstungsstand beanspruchen dürften als die westlichen Demokratien. Der Zweck der Streitkräfte, als Sicherheitspolizei zu dienen, hätte auch erfüllt werden können, wenn eine Menge Kriegsmaterial und manche Waffen ganz abgeschafft worden wären.

---

[4]) Bemerkungen der deutschen Delegation zu den Friedensbedingungen, Note vom 29. Mai 1919 (Materialien betreffend die Friedensverhandlungen, Teil III, S. 12).

[5]) Materialien, Teil IV, S. 83.

So konnte es scheinen, als sei angesichts der Tatsache, daß man sich über die Notwendigkeit der Abrüstung allgemein und über ihre Grenze im besonderen geeinigt hatte, keine Schwierigkeit mehr von der Behandlung der Abrüstungsfrage auf der sogenannten Friedenskonferenz zu erwarten. Wie sehr man sich darin getäuscht hatte und wie unbefriedigend die Regelung des Problems verlief, werden die folgenden Untersuchungen zeigen.

Ihrer Pflicht aus dem Vorvertrag und damit aus Punkt 4 zum Austausch angemessener Bürgschaften für die Abrüstung sind die Alliierten in mehr oder weniger vollkommener Weise an mehreren Stellen des Versailler Vertrages nachgekommen, in Artikel 8 der Völkerbundsatzung, die auf Wilsons Betreiben zu einem Bestandteil des Versailler Vertrages gemacht worden ist, und in dem Vorspruch zu Teil V des Versailler Vertrages. Artikel 8 lautet so:

„Die Bundesmitglieder bekennen sich zu dem Grundsatz, daß die Aufrechterhaltung des Friedens eine Herabsetzung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmaß erfordert, das mit der nationalen Sicherheit und mit der Erzwingung internationaler Verpflichtungen durch gemeinschaftliches Vorgehen vereinbar ist.

Der Rat entwirft unter Berücksichtigung der geographischen Lage und der besonderen Verhältnisse eines jeden Staates die Abrüstungspläne und unterbreitet sie den verschiedenen Regierungen zur Prüfung und Entscheidung.

Von zehn zu zehn Jahren sind diese Pläne einer Nachprüfung und gegebenenfalls einer Berichtigung zu unterziehen.

Die auf diese Weise festgesetzte Grenze der Rüstungen darf nach ihrer Annahme durch die verschiedenen Regierungen nicht ohne Zustimmung des Rates überschritten werden.

Mit Rücksicht auf die schweren Bedenken gegen die private Herstellung von Munition oder Kriegsgerät beauftragen die Bundesmitglieder den Rat, auf Mittel gegen die daraus entspringenden schlimmen Folgen Bedacht zu nehmen, und zwar unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bundesmitglieder, die nicht in der Lage sind, selbst die für ihre Sicherheit erforderlichen Mengen an Munition und Kriegsgerät herzustellen.

Die Bundesmitglieder übernehmen es, sich in der offensten und erschöpfendsten Weise gegenseitig jede Auskunft über den Stand ihrer Rüstung, über ihr Heer-, Flotten- und Luftschiffahrtsprogramm und über die Lage ihrer auf Kriegszwecke einstellbaren Industrien zukommen zu lassen."

Der Verwirklichung sollte ein nach Artikel 9 einzusetzender Ausschuß dienen.

Der Artikel 8 findet seine Wurzel in den Völkerbundsentwürfen, die schon lange vor Beginn der Friedensverhandlungen, ja vor Beendigung des Krieges von dem amerikanischen Präsidenten Wilson und von seinem Berater, dem Obersten E. M. House, aufgestellt worden waren. Die erste Regelung, die für die Fassung des späteren Artikels 8 V.-S. maßgebend sein sollte, fand sich in dem Entwurf des Obersten House, den dieser im Jahre 1918 auf Bitten Wilsons ausgearbeitet hatte. Der Artikel 21 des dem Präsidenten am 16. Juli 1918 übersandten Entwurfes lautete: „Die vertragschließenden Mächte anerkennen das Prinzip, daß dauernder Friede es erforderlich macht, daß nationale Rüstungen auf den tiefsten, mit der Sicherheit vereinbaren Punkt herabgesetzt werden, und die Delegierten sind angewiesen, sofort einen Plan zu formulieren, auf Grund dessen eine derartige Herabsetzung durchgeführt werden kann." Der Housesche Entwurf wurde von Präsident Wilson durchgesehen und umgearbeitet. Der Artikel IV des ersten Wilson-Entwurfes, der inhaltlich dem Artikel 21 des Entwurfes von Oberst House entsprach, unterschied sich von ihm dadurch, daß er statt der „Sicherheit" die „innere Sicherheit" zum Maßstab der Rüstungsherabsetzung machte, und daß er die Beibehaltung eines Kontingentes vorsah, das „zur gemeinsamen Erzwingung internationaler Verpflichtungen" dienen konnte[6]). Der zweite[7]) und der dritte[8]) Entwurf Wilsons brachten in dieser Richtung keine Änderungen mehr, auch nicht der Entwurf[9]) von Hurst-Miller.

In den Beratungen der Völkerbundkommission dagegen traf der Vorschlag des Präsidenten Wilson sofort auf den energischen Widerstand Frankreichs, Italiens und Japans. Als erstes wurde ihnen der Maßstab der „inneren Sicherheit" zum Opfer gebracht. An seine Stelle trat auf Antrag des japanischen Delegierten Baron Makino der Maßstab der „nationalen Sicherheit"[10]). Der französische Delegierte Bourgeois setzte noch durch, daß auch die geographische Lage und die besonderen Verhältnisse eines jeden Staates als leitende Gesichtspunkte bei der Abrüstung anerkannt wurden. Die Verhandlungen der verschiedenen Abrüstungskommissionen und der Abrüstungskonferenz haben gezeigt, welchen verhängnisvollen Einfluß die Abweichung von dem im Vorvertrag allseitig anerkannten Prinzip gehabt hat.

---

[6]) a. a. O. S. 80.
[7]) a. a. O. S. 91—92.
[8]) a. a. O. S. 106.
[9]) a. a. O. S. 129.
[10]) Daß hiermit seinem Programm ein entscheidender Schlag versetzt war, muß auch Wilson erkannt haben. Daß er nicht energischer gegen diese Verwässerung seiner Grundsätze auftrat, zeigt, wie schwach er war.

über die rechtliche Bedeutung des Artikels 8 und über seinen Inhalt besteht lebhafte Meinungsverschiedenheit. Der bekannteste französische Kommentator der Völkerbundsatzung, Jean Ray, hat sich in seinem Commentaire du Pacte de la Société des Nations (p. 319) gegen die Rechtsverbindlichkeit der Abrüstungsbestimmung in Art. 8 ausgesprochen, nicht ohne verschiedentlich Beifall zu finden, im Widerspruch allerdings zu französischen und englischen Diplomaten und Staatsmännern.

Die rechtliche Verbindlichkeit des Art. 8 der Völkerbundsatzung kann nicht bestritten werden, wenn man bedenkt, daß er auf den 4. Wilson-Punkt zurückzuführen ist und daß dieser durch den unzweifelhaft rechtsverbindlichen Vorvertrag zur Grundlage des Versailler Vertrages und damit auch der Völkerbundsatzung gemacht worden ist. Daß die Bestimmung in der Völkerbundsatzung steht, spricht nicht gegen ihre Rechtsverbindlichkeit und gegen einen aus ihr herzuleitenden Anspruch Deutschlands. Deutschland kann als Signatar des Versailler Vertrages, auch ohne Mitglied des Völkerbundes zu sein, Anspruch darauf erheben, daß die anderen Signatare, soweit sie Mitglieder sind, ihre Pflichten aus Art. 8 erfüllen. Da Deutschland die Völkerbundsatzung unterzeichnet hat, freilich ohne sofort Mitglied zu werden, kann es auch Rechte aus ihr herleiten. Es finden sich in der Völkerbundsatzung und im Versailler Vertrag keine Bestimmungen, die Rechte aus der Satzung für Deutschland ausschließen. Ganz selbstverständlich ist es, daß Deutschland als Mitglied des Völkerbundes Ansprüche aus der Völkerbundsatzung erheben kann, das gilt auch noch für die Zeit nach seinem Austritt aus dem Völkerbund gemäß Art. 1 Abs. 3, genauer für die Zeit nach der Vorankündigung seines Austritts. Ob Deutschland angesichts des unbefriedigenden Inhalts der Abrüstungsbestimmung des Art. 8 den Anspruch tatsächlich erheben will, ist eine andere Frage. Für die Verbindlichkeit des Art. 8 kann man auch die Erwägung anführen, daß ein Satz mit bloßem Programmcharakter in der Satzung des Völkerbundes weniger wahrscheinlich ist, als ein Satz mit Rechtsinhalt. Wenn wie hier nichts gegen die Auffassung spricht, es liege ein Rechtssatz vor, wird man eine Auslegung vorzuziehen haben, die der Bestimmung juristischen Gehalt zuspricht. So sagt auch Oppenheim in seinem International Law (I, 765): „Therefore, an interpretation is not admissible which would make a stipulation meaningless, or ineffective", und der Ständige Internationale Gerichtshof vertritt die gleiche Ansicht: „In case of doubt, the clauses of a special agreement by which a dispute is referred to the Court must . . . be construed in a manner enabling the clauses themselves to have appropriate

effects[11])", „An interpretation which would deprive the Minority Treaty of a great part of its value is inadmissible"[12]). Die Behauptung, Art. 8 sei nur ein Programmsatz und enthalte keine bindende Verpflichtung, läßt sich auch aus dem Wortlaut des Art. 8 selbst zwingend widerlegen. Die Bundesmitglieder, die doch sämtlich der Satzung, somit auch dem Art. 8 zugestimmt haben, „bekennen sich zu dem Grundsatz, daß die Aufrechterhaltung des Friedens eine Herabsetzung der nationalen Rüstungen ... erfordert ....". Sie bringen also ihre Auffassung zum Ausdruck, daß ohne Abrüstung der Frieden nicht aufrecht zu erhalten sei. Dessen Bewahrung ist einer der Hauptgründe, aus denen der Völkerbund und unzählige Verträge seitdem geschaffen worden sind, man braucht nur an den Locarno-Vertrag, den Kellog-Pakt und den Viermächtepakt zu denken. Daß die Mächte die Notwendigkeit der Abrüstung zur Friedensbewahrung erkannten, trotzdem aber sich nicht zur Abrüstung verpflichten wollten, erscheint ausgeschlossen.

Anlaß zu dieser Behauptung, Art. 8 entbehre der Rechtsverbindlichkeit, hat wohl die Fassung des Absatzes 2 des Artikels gegeben, wonach die Abrüstungspläne den verschiedenen Regierungen zur Prüfung und Entscheidung zu unterbreiten sind. Man hat daraus entnehmen wollen, die Staaten seien in ihrer Bereitwilligkeit zur Abrüstung völlig frei, sie könnten also, indem sie die Annahme der vom Völkerbundsrat ausgearbeiteten Abrüstungspläne immer wieder hinausschöben oder ablehnten, sich ihrer Abrüstungspflicht beliebig entziehen. Diese Auffassung geht aber fehl und trifft nicht den Sinn des Artikels 8. Nicht die Abrüstung ist in das Belieben der Staaten gestellt, sondern die Annahme der Abrüstungspläne. Die Berufung auf den Art. 8 Abs. 2, von der hier die Rede ist, atmet einen ähnlichen Geist wie die eben widerlegte Ableugnung des Rechtscharakters des Art. 8. Daß ein Staat feierlich seine Verpflichtung zur Abrüstung anerkennt, gleichwohl aber deren praktische Durchsetzung sabotiert, ist nicht angängig, wenn er wirklich „auf Gerechtigkeit und Ehre gegründete internationale Beziehungen ... unterhalten" will, wozu er sich doch in der Einleitung zur Völkerbundsatzung verpflichtet hat.

Daß ein geheimer Vorbehalt beim Abschluß des Friedensvertrages auf Seiten irgend eines Staates der Bestimmung ihren Rechtscharakter nicht nimmt, bedarf nur der Erwähnung.

Schließlich finden sich auch genug Zeugnisse von in- und ausländischen Politikern und Gelehrten, die in Art. 8 einen zur

C. P. J A 22 p. 13 in Fontes juris gentium (Handbuch der Entscheidungen des St. Int. Ger. 1922 bis 1930, S. 70).

[12]) a. a. O. B 7 p. 17.

Abrüstung verpflichtenden Satz erblicken. Von inländischen seien hier nur genannt Böhmert[13]), Perels[14]), Regendanz[15]), Graf Westarp[16]). Da man uns jedoch immer vorwerfen wird, wir seien Partei, soll der Hauptwert auf die Stimmen gelegt werden, die sich auf der Seite unserer ehemaligen Gegner erhoben haben und der Abrüstung nach Art. 8 das Wort reden. So erklärte der Vorsitzende der Abrüstungskonferenz Henderson am 20. Januar 1931: „Wir müssen unsere Parlamente und Völker überzeugen, daß alle Mitglieder des Völkerbundes zu dieser Politik der allgemeinen Abrüstung durch feierliche Verpflichtungen gezwungen werden, die uns das internationale Recht wie die nationale Ehre auferlegen. Soll ich daran erinnern, daß Art. 8 der Satzung, die Präambel des Teils V des Versailler Vertrages, die Schlußakte der Konferenz von Locarno und die jedes Jahr seit 1920 von der Versammlung angenommenen Beschlüsse darlegen, daß alle Bundesmitglieder auf diesem Gebiet die gleiche Verantwortlichkeit trifft?"

Darauf erwiderte der damalige französische Außenminister Briand:

„Im Namen meines Landes schließe ich mich diesen Worten an... Ich glaube wie Sie, daß die Verpflichtungen, die die Nationen durch Unterzeichnung des Art. 8 der Völkerbundsatzung eingegangen sind, kein toter Buchstabe bleiben dürfen. Sie stellen eine heilige Verbindlichkeit dar, und ein Land, das sich ihr entziehen würde, würde sich entehren!"

Dieser Äußerung Briands stellt sich eine Erklärung des nachmaligen französischen Außenministers Paul-Boncour vom 8. April 1927 in der vorbereitenden Abrüstungskommission an die Seite. Er sagte damals als französischer Delegierter:

„Der deutsche Delegierte hat gut daran getan, an die Präambel des V. Teils des Versailler Vertrages und den Zusammenhang mit dem Art. 8 des Völkerbundpaktes zu erinnern. Im Versailler Vertrag ist in der Tat unsere heutige Arbeit begründet..."

Auf diese Auffassung des für die Außenpolitik Frankreichs lange Zeit maßgebenden Staatsmannes weist auch der Spanier de Madariaga in seinem Buch „Disarmament" (Oxford 1929, S. 74) hin, der selbst Vertreter Spaniens in Genf gewesen ist: „Wie auch rechtlich der Inhalt des Art. 8 aufzufassen ist, wenigstens besteht

---

13) Die Rechtsgrundlagen für Deutschlands Recht auf Abrüstung seiner Vertragsgegner, ders. DJZ. 1931, 211 ff., ders. DJZ. 1932, 728/729.

14) Hat Deutschland einen Rechtsanspruch auf Abrüstung der anderen? Ders. Die Rechtsgrundlagen des Abrüstungsproblems.

15) Deutschlands militärische Gleichberechtigung.

16) DJZ. 1932 7 ff. DJZ. 1932 1177 ff. u. ö.

eine moralische Verpflichtung zur Abrüstung, und mehr als einmal hat M. Paul-Boncour in seinen Genfer Reden, die er als politischer Vertreter Frankreichs gehalten hat, ausdrücklich ausgesprochen, daß seiner Meinung nach Art. 8 eine rechtliche und moralische Verpflichtung darstelle."

Und de Madariaga fragt selbst: „Immer noch ist Art. 8 der Völkerbundsatzung, der eine allgemeine Abrüstung aller Völkerbundmitglieder vorsieht, unerfüllt... Wie kommt es, daß, obgleich die Satzung eine wirksame Maßnahme zur Abrüstung bis zu einem bestimmten Minimum darstellt, auf dem Gebiet der Abrüstung überhaupt noch kein Erfolg erzielt worden ist?" [17]) Er gibt selbst die Antwort: „Wir wissen natürlich, weshalb das so ist: Wir wissen, daß Rüstungen nicht nur Mittel des Krieges, sondern auch der Politik sind, durch die die Nationen anderen ihren Willen aufprägen."

Es kann noch darauf hingewiesen werden, daß die Gegenseite es in amtlichen Erklärungen und in Verträgen meist peinlichst vermeidet, durch die Wahl des Ausdrucks eindeutig Stellung zu der eben behandelten Frage der Rechtsverbindlichkeit zu nehmen. Statt dessen wählt man neutrale Bezeichnungen und spricht von der in Art. 8 „in Aussicht genommenen[18])" oder „vorgesehenen[19])" Abrüstung. Aus diesen Formulierungen läßt sich ein Schluß weder nach der einen noch nach der anderen Seite ziehen.

Mit der Feststellung, daß Art. 8 eine verbindliche Rechtsnorm ist, sind noch längst nicht alle Schwierigkeiten beseitigt. Es erhebt sich jetzt die Frage: Bis zu welchem Stande muß abgerüstet werden? Es wird also auf die Unbestimmtheit und angebliche Unbestimmbarkeit des Begriffs der nationalen Sicherheit Bezug genommen. Eine besondere Kunstfertigkeit im Erfinden von Einwänden in dieser Hinsicht muß man Frankreich nachsagen. Sobald es eine Verteidigungsstellung wegen der einmütigen Ablehnung aller anderen Beteiligten aufgeben muß, bezieht es sofort eine andere. Für den Fall, daß das eine Argument, der Art. 8 könne als Programmsatz nicht zur Stütze eines deutschen Anspruchs auf Abrüstung dienen, nicht mehr durchschlägt, wird ein anderes in Bereitschaft gehalten. Es ist noch nicht das letzte, wie sich im Verlaufe der Untersuchung zeigen wird. Tatsächlich ist ja auch durch die Abänderung des ursprünglichen Maßstabes und seine Ersetzung durch das Erfordernis der Gewährleistung der „nationalen Sicherheit" die zuvor schon

---

[17]) Disarmament S. 59.

[18]) So im Genfer Protokoll vom 2. Okt. 1924.

[19]) So im Schlußprotokoll von Locarno vom 16. Okt. 1925, RGBl. II, S. 976, ferner im franz. Memorandum zur Abrüstungsfrage vom 15. Juli 1931, C 440, M 187/1931 IX.

bestehende Unklarheit[20]) noch verschärft worden. Schon auf der Pariser Konferenz, der sog. Friedenskonferenz, zeigte sich die Wirkung[21]). Auch auf die Arbeiten des Völkerbundes und seiner Organe gewann die französische These Einfluß. So heißt es in der bekannten Resolution XIV der dritten Völkerbundsversammlung von 1922:

„1. Kein Plan zur Herabsetzung der Rüstungen im Sinne des Artikels 8 der Satzung kann vollständig zum Ziele führen, wenn er nicht allgemein ist.

2. Bei dem gegenwärtigen Zustand der Welt könnte eine große Anzahl von Regierungen die Verantwortung für eine ernstliche Herabsetzung der Rüstungen nicht übernehmen, falls sie nicht eine befriedigende Garantie für die Sicherheit ihres Landes erhalten würden."

Derselbe Gedanke findet sich in dem französischen Memorandum vom 15. Juli 1931, das eine zusammenfassende Darstellung der französischen Regierung zu dem ganzen Komplex der Abrüstungsfrage enthält. Dort wird behauptet:

„Außerdem ... sagt der Art. 8, daß die Grenze, unter welche die Rüstungen einer Nation nicht herabsinken dürfen, von der Sicherheit abhängt, die die Nation genießt. Der Art. 8 der Satzung hat also klar den Grundsatz aufgestellt, daß es auf dem Gebiet der Herabsetzung und Beschränkung der Rüstungen keine einheitlichen Regeln geben kann; die Rüstungen eines jeden Staates bilden ein Ganzes, das notwendig dem Einzelfall angepaßt werden muß; der Begriff der Verschiedenheit beherrscht das ganze Werk, das in Angriff genommen werden soll. Jede Nivellierung der Kräfte, jede automatische Gleichmacherei sind schon dadurch von vornherein ausgeschlossen. ..." Die französische Regierung beruft sich dann zur Unterstützung ihrer Beweisführung für die Notwendigkeit des französischen Rüstungsstandes auf „die besonderen Verhältnisse der französischen Landesverteidigung". Sie erwähnt die drei feindlichen Einfälle in einem Jahrhundert; die angeblich ungeschützten Grenzen, das ausgedehnte Kolonialreich.

Zu einer klaren Abgrenzung des Begriffs der nationalen Sicherheit und ihrer Erfordernisse zu gelangen, ist schwierig; es soll aber jedenfalls so viel zu ihrer Bestimmung gesagt werden:

Bisher haben alle Erläuterungen des Begriffs einen politischen Hintergrund gehabt. Das ist nicht weiter verwunderlich, wenn man bedenkt, daß sie entweder von Frankreich stammen oder

---

20) S. dazu H. Holborn in Z. f. P., Bd. 21, Heft 12, S. 813 ff.

21) S. dazu Baker, W. Wilson Memoiren und Dokumente, I, 294.

von ihm inspiriert sind. Es liegt auf der Hand, daß auch sie somit dem gleichen Zweck dienen sollen wie alle anderen Vorwände, die von Frankreich im Laufe der Zeit zur Verzögerung seiner eigenen Abrüstung vorgebracht worden sind, nämlich der Erhaltung des status quo und wenn möglich dem Ausbau der französischen Hegemonie. Diese aber kann nicht besser gestärkt werden, als wenn die Länder Mitteleuropas schwach und ungerüstet bleiben, während Frankreich und seine Trabanten im Osten in Waffen starren. Hier ist also auch der Hebel anzusetzen und dem Begriff ein anderer Inhalt zu geben. Nicht politischer, sondern juristischer Art muß die Entscheidung sein, ob die Sicherheit durch den Rüstungsstand eines Landes gewährleistet ist; der Haager Gerichtshof, nicht der Generalstab der einzelnen Staaten ist in letzter Instanz zuständig. In einem rechtlich gedachten, mit Rechtsinhalt ausgestatteten Verfahren wie dem des Artikels 8 müssen politische und militärtechnische Rücksichten ausgeschaltet werden.

Der Artikel 8 mit seiner Bedingung der nationalen Sicherheit ist aber ein gutes Beispiel für die Schwierigkeiten und Klippen, die gerade das Gebiet der Abrüstungsfrage aufweist. Recht und Politik sind hier so miteinander verflochten, daß es schwer ist, die Begriffe reinlich zu scheiden. Es liegt nahe, an die Tätigkeit des deutschen Staatsgerichtshofes gerade in den letzten Jahren zu denken, wo auch Konsequenzen juristischer Subsumtion und politische Gegebenheiten sich gegenseitig überschnitten und die einen die anderen teilweise vorwegnahmen. Andererseits zeigt der Art. 8, der doch jede Frage bis ins kleinste geregelt zu haben scheint, daß sich gerade hinter einem solchen anspruchsvollen Gewande ein saft- und kraftloses Wesen zu verbergen vermag.

Keinesfalls darf man soweit gehen, bei der Abgrenzung des Begriffs der nationalen Sicherheit auf rein seelische und moralische Beziehungen zurückzugreifen, wie dies etwa der schon erwähnte Jean Ray in seinem Kommentar (p. 320) tut.

Daß die juristische Entscheidung auch politische und militärtechnische Gesichtspunkte zugrunde zu legen hat, spricht nicht gegen die Richtigkeit der oben wiedergegebenen Auffassung. Die Natur des Urteils kann juristischer Art sein, auch wenn andere als juristische Gründe dabei mitspielen. So kann ein Staat nicht Anspruch auf einen Rüstungsstand erheben, der ihm ermöglicht, mit jedem ihm möglicherweise entgegentretenden Gegner fertig zu werden, sondern nur auf einen solchen, der ihn den normalerweise in Betracht kommenden Staaten gleichstellt. Neutralitäts-, Nichtangriffs- und Freundschaftsverträge sind dabei in Betracht zu ziehen, ebenso die geographische Lage des Staates, von dem ein Angriff erwartet

werden kann, im Verhältnis zur Lage des Staates, der den Angriff befürchtet. Die Truppenzahl kann sich außerdem vermindern, wenn die Grenzen von Natur aus oder künstlich so geschützt sind, daß die Gefahr einer kriegerischen Bedrohung gemindert erscheint. Außer Betracht kann in diesem Zusammenhang die Beteiligung eines Staates an der „gemeinsamen Erzwingung internationaler Verpflichtungen" bleiben.

Der Anspruch auf Abrüstung aus Art. 8 richtet sich gegen die Mitglieder des Völkerbundes. Ob sie ursprüngliche Mitglieder oder erst später eingetreten sind, spielt dabei keine Rolle. Die Entscheidung der Frage, wer den Anspruch geltend machen kann, hängt davon ab, wie man die Rechtsnatur des Völkerbundes auffaßt. Die Zusammenfassung von Staaten im Völkerbund ist nicht auf staatsrechtlicher, sondern auf vertraglicher Grundlage erfolgt. Seine Satzung ist auch keine Verfassung. Man hat, da der Anschein vermieden werden sollte, daß hier eine Art „Überstaat" vorliege, den Ausdruck „Verfassung" in der Einleitung zur Völkerbundsatzung bewußt vermieden[22]. Die Rechtslage ist also ebenso, wie wenn eine vertragsmäßige Vereinbarung vorläge, d. h. jedes Mitglied kann von jedem anderen die Erfüllung der Bundespflichten verlangen. In der Staatspraxis ist das auch, soweit ersichtlich, nirgends bestritten worden. Bei dieser Gelegenheit kann noch darauf hingewiesen werden, daß Deutschland nach seinem Gutdünken einen Anspruch aus Art. 8 noch während der zwei Jahre von der Ankündigung seines Ausscheidens am 19. Oktober 1933 an bis zum Wirksamwerden des Ausscheidens erheben könnte.

Der Wortlaut des Art. 8 der Völkerbundsatzung bietet selbst die Möglichkeit, der Abrüstung aus dem Wege zu gehen. Bei der Gewandtheit, mit der manche Staaten sich bis jetzt ihrer Pflicht zu entziehen verstanden haben, ist es empfehlenswert, auch diese Fälle ins Auge zu fassen. Gleichzeitig soll dargetan werden, daß Deutschland, auch wenn es aus dem Völkerbunde austritt, damit noch lange nicht zum Ausdruck bringt, daß es auf seinen Anspruch auf Abrüstung der Vertragsgegner von Versailles verzichtet. Es läßt nur den einen ohnehin in der praktischen Wirksamkeit stark beeinträchtigten Anspruch fallen und beschränkt sich auf einen anderen stärkeren Anspruch.

Die Aufstellung der Abrüstungspläne ist nach Art. 8 Abs. 2 Sache des Rates. Da er seine Beschlüsse mit Einstimmigkeit fassen muß, besteht hier die Möglichkeit der Sabotage. Die Schwierigkeit erhöht sich noch, wenn man an die Teilnahme anderer Staaten als

---

[22]) S. Böhmert, Die Rechtsgrundlagen .... S. 27, Anm. 29.

der Signatare des Versailler Vertrages am Völkerbunde denkt. Sie können auf keinen Fall von vornherein als zur Abrüstung Deutschland gegenüber verpflichtet gelten. Sie haben sich ja nicht wie die alliierten und assoziierten Mächte vorher verpflichtet, ihre Rüstungen herabzusetzen.

Auf die zweite Möglichkeit wurde schon oben hingewiesen. Sie ist gleichfalls in Art. 8 Abs. 2 begründet und beruht auf dem Recht der Staaten zur Prüfung und Entscheidung. Wenn auch die Pflicht der Völkerbundsmitglieder zur Abrüstung selbst dadurch nicht beeinträchtigt wird, so ist doch hier eine Handhabe gegeben, allen unbequemen Entscheidungen möglichst lange aus dem Wege zu gehen.

Schließlich sei noch die mehr theoretische Möglichkeit angedeutet, daß die Staaten sich ihrer Pflicht zur Rüstungsherabsetzung entziehen, indem sie aus dem Völkerbunde austreten, was jederzeit auch ohne einen wichtigen Grund zulässig ist. Bisher ist ja allerdings nur der umgekehrte Fall vorgekommen, daß nämlich ein Staat den Völkerbund verlassen hat, weil er einsah, daß dessen Macht nicht soweit reichte, um eine ernsthafte Abrüstung zu erzwingen. An den oben erwähnten Fall hätte Frankreich wohl nicht gedacht, da ihm der Völkerbund als Garant des status quo und Mittel zur Durchsetzung seiner imperialistischen Politik viel zu sehr am Herzen liegt. Immerhin hätte auch Deutschland diese Möglichkeit, die allgemeine Abrüstung zu erzwingen, trotz aller Mißerfolge nicht aus der Hand gegeben, wenn sie die einzige wäre. Es liegt nahe, an eine Norm zu denken, die ein wirksameres Recht verleiht. Sie ist in der Einleitung zum fünften Teil des Versailler Vertrages gegeben.

Die Präambel zu Teil V hat folgenden Wortlaut: „Um die Einleitung einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung aller Nationen zu ermöglichen, verpflichtet sich Deutschland, die im folgenden niedergelegten Bestimmungen über das Landheer, die Seemacht und die Luftfahrt genau innezuhalten.“

Was zunächst die Stellung der Bestimmung im Vertragstext angeht, so sind aus ihr keine Bedenken gegen die Zuerkennung eines Rechtsinhalts herzuleiten. Die Präambel spielt in völkerrechtlichen Verträgen eine sehr große Rolle, und es ist auch kein einzeln dastehender Fall, daß sie zur Begründung von Rechten und Pflichten herangezogen wird. Auch der Ständige Internationale Gerichtshof im Haag vertritt diese Ansicht. In seinen Äußerungen heißt es: „Das Ziel der Präambel ist, die Gründe für die folgenden Vertragsbestimmungen anzugeben, was klar aus dem Wortlaut erhellt[23].“

---

[23]) Publications de la C. P. I. Serie A, Nr. 15, Seite 25.

„Der rechtliche und tatsächliche Charakter des Teiles XIII des Versailler Vertrages ergibt sich aus der Präambel[24])."

„Obligatorische Verpflichtungen hat Polen auch durch die Präambel des Minoritätsvertrages übernommen . . . .[25])."

„Die in der Präambel zu Teil XIII des Versailler Vertrages ausgedrückten Ziele der Arbeitsorganisation sind bindende Vertragsbestimmungen[26]) [27])."

Außerdem haben auch maßgebende Persönlichkeiten auf der anderen Seite eine aus der Präambel herzuleitende Pflicht zur Abrüstung durchaus anerkannt. Es seien nur der bekannte Kommentator der Völkerbundsatzung, Jean Ray, und der langjährige Vertreter Frankreichs bei den Genfer Besprechungen, Paul-Boncour, genannt. Er war auch bis zum Scheitern der Abrüstungskonferenz im Oktober 1933 französischer Außenminister.

Ray sagt in seiner Erläuterung zum Art. 8 der Völkerbundsatzung: „Es galt aber damals nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Präambel zu Teil V des Versailler Vertrages als abgemacht, daß diese Abrüstung nur die Voraussetzung der allgemeinen Abrüstung wäre, die der deutschen Abrüstung folgen müsse."

Und Paul-Boncour stellte in seiner schon einmal erwähnten Erklärung vom 8. April 1927 in Genf fest: „Es ist richtig, daß die Präambel zu Teil V des Versailler Vertrages die Begrenzungen der Rüstungen betrifft, die Deutschland als Voraussetzung und als Vorläufer einer allgemeinen Beschränkung der Rüstungen auferlegt wurden."

Diese beiden Zitate mögen genügen, um dem Einwand zu begegnen, die angezogene Stelle entbehre jeder Rechtsverbindlichkeit schon deswegen, weil sie nur eine Einleitungserklärung sei.

Für die Beurteilung der Rechtsnatur der Präambel ist von äußerster Wichtigkeit ihre Entstehungsgeschichte. Durch einen glücklichen Zufall ist uns das Bruchstück aus den Geheimprotokollen des Viererrates bekannt, das auf die Präambel Bezug hat. Baker, Wilsons Pressechef, der ihn nach Paris begleitet hatte und dort täglich mit ihm zusammentraf, gibt folgenden Bericht über die Sitzung vom 26. April 1919 wieder: „Präsident Wilson meint, daß die Bedingungen über Flotte, Heer und Luftstreitkräfte für den Feind annehmbarer gemacht würden, wenn sie als Anbahnung einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung für alle Nationen überreicht

[24]) a. a. O. Serie B, Nr. 2 u. 3, Seite 24/26 u. 36.

[25]) a. a. O. Serie B, Nr. 7, Seite 13.

[26]) a. a. O. Serie B, Nr. 13, Seite 14/15.

[27]) Zu Anm. 24—27: Zitiert nach Regendanz, Deutschlands militärische Gleichberechtigung, Seite 62/63.

würden. M. Clémenceau entgegnete, er würde es vorziehen, die Formel erst zu sehen, bevor er ihr zustimmte." Wilson gab der Präambel darauf den Wortlaut, den sie im Versailler Vertrag aufweist.

Dieses Protokoll ist außerordentlich aufschlußreich. Die Entstehungsgeschichte läßt es als ganz klar erscheinen, daß Deutschland aus der Präambel einen Rechtsanspruch auf allgemeine Abrüstung herleiten kann. Durch die Einigung auf die 14 Wilson-Punkte als Friedensgrundlage hatten sich die Parteien gegenseitig zur Abrüstung verpflichtet. Da Deutschland im Versailler Vertrag eine kurzbefristete Rüstungsherabsetzung auferlegt worden war, waren die Alliierten verpflichtet, auch ihrerseits die Bürgschaft für die Herabsetzung der Rüstungen, von der in Punkt IV die Rede war, zu geben. Dieser Pflicht waren sie sich bewußt, ebenso auch des lebhaften Interesses, das das entwaffnete Deutschland an der Einlösung dieser Bestimmung des Vorvertrages haben mußte. So ist auch Wilsons Antrag zu verstehen. Er wollte die allgemeine Abrüstung in Aussicht stellen, um die Entwaffnungsbestimmungen annehmbarer zu machen. Offenbar fürchtete er, daß ohne diese Klausel der Teil V für Deutschland nicht annehmbar sein würde. Auch Clémenceau gab zu erkennen, indem er der Präambel in der von Wilson vorgeschlagenen Form zustimmte, daß er Wilsons Befürchtungen teilte. Alle diese Feststellungen sind notwendig, um nachzuweisen, daß die Präambel mehr ist als ein bloßer Programmsatz oder als eine Kundgebung von Motiven. Wenn eine Bestimmung in einen Vertrag aufgenommen wird, weil ohne sie der Vertrag von einem Kontrahenten nicht unterzeichnet werden würde, so ist sie eben mehr als unwesentlicher Vertragsbestandteil. Sie ist eine Bedingung, an deren Erfüllung sein Bestand hängt; fällt sie weg, so wird auch der Vertrag hinfällig. Auf den hier in Rede stehenden Fall angewendet, ist das Ergebnis: Die Bedingung, an die die Annahme der Entwaffnungsbestimmungen geknüpft ist, ist das Versprechen der allgemeinen Abrüstung aller Nationen.

Die hier wiedergegebene Auffassung wird noch bestätigt durch den Notenwechsel, der der Unterzeichnung des Versailler Vertrages vorausging. Die deutsche Delegation schrieb damals in ihren „Bemerkungen zu den Friedensbedingungen" vom 29. Mai 1919:

„Getragen von dem Bewußtsein, daß der Völkerbund die Idee des Rechtes zur Durchführung bringen will, und unter der Voraussetzung, daß Deutschland als gleichberechtigte Macht sofort mit Friedensschluß in den Völkerbund eintritt, ist die Regierung der deutschen Republik bereit, dem grundsätzlichen Gedanken der in Teil V vorgeschlagenen Bestimmungen .... zuzustimmen. Sie ist

insbesondere bereit, in die Abschaffung der allgemeinen Dienstpflicht zu willigen, unter der Voraussetzung, daß dies „der Anfang einer allgemeinen Beschränkung der Rüstungen aller Nationen" ist, und daß spätestens zwei Jahre nach Friedensschluß auch die anderen Staaten entsprechend Art. 8 der gegnerischen Völkerbundsakte Beschränkungen ihrer Rüstungen vornehmen und die allgemeine Wehrpflicht abschaffen ...[28])."

Hier wird also ganz deutlich die allgemeine Abrüstung zur Voraussetzung der deutschen Abrüstung gemacht. Die Alliierten waren weit entfernt, diese Auffassung als rechtsirrtümlich zurückzuweisen, im Gegenteil, sie bestätigten sie noch in ihrer Antwortnote vom 16. Juni 1919:

„Die alliierten und assoziierten Mächte .... erkennen an, daß die Annahme seitens Deutschlands der für seine Entwaffnung festgesetzten Bestimmungen die Verwirklichung einer allgemeinen Herabsetzung der Rüstungen erleichtern und beschleunigen wird, und sie haben die Absicht, sofort Verhandlungen mit dem Ziel der eventuellen Annahme eines Planes einer solchen allgemeinen Herabsetzung der Rüstungen zu eröffnen. Es versteht sich von selbst, daß die Verwirklichung eines derartigen Programms zu einem großen Teil davon abhängen wird, daß Deutschland seine eigenen Verpflichtungen in befriedigender Weise erfüllt[29])."

„Die alliierten und assoziierten Mächte legen Wert darauf, klarzustellen, daß ihre die Rüstungen Deutschlands betreffenden Bedingungen nicht nur zum Zwecke hatten, Deutschland die Wiederaufnahme seiner kriegerischen Angriffspolitik unmöglich zu machen. Diese Bedingungen stellen vielmehr gleichzeitig den ersten Schritt zur allgemeinen Beschränkung und Begrenzung der Rüstungen dar, welche die bezeichneten Mächte als eins der besten Mittel zur Verhinderung von Kriegen zu verwirklichen suchen und die herbeizuführen zu den ersten Pflichten des Völkerbundes gehören wird ... Es ist ebenso gerecht wie notwendig, mit der zwangsweisen Begrenzung der Rüstungen bei dem Staate zu beginnen, den die Verantwortung für ihr Anwachsen trifft. Erst wenn der Angreifer den Weg gezeigt hat, können auch die Angegriffenen in aller Sicherheit ihm folgen[30])."

Aus diesen Ausführungen geht hervor, daß die Alliierten sich ihrer Pflicht zur Abrüstung wohl bewußt waren. Deutschlands Abrüstung soll die Voraussetzung sein, nach der die Weltabrüstung vollzogen werden kann; umgekehrt hatte Deutschland die Einlösung

---

[28]) Materialien betr. die Friedensverhandlungen, Teil III, Seite 26.
[29]) Materialien, Teil IV, Seite 88.
[30]) Materialien, Teil IV, Seite 101.

des Versprechens der allgemeinen Abrüstung zur Bedingung seiner Zustimmung zu den Entwaffnungsbestimmungen gemacht. Deutschland hat die Bedingung erfüllt, die ihm gestellt war; es wartet auf die Innehaltung der Versailler Vertragsbestimmungen, die die Alliierten verpflichten.

Man muß sich einmal vergegenwärtigen, wie die Rechtslage vor Zusammentritt der Friedenskonferenz war, und wie dann erst in deren Verlauf von den ursprünglich unveränderlich scheinenden Grundsätzen mancher seinen Wert eingebüßt hat. Wie zu Anfang der Arbeit bereits dargelegt wurde, bestand auf Grund des Vorvertrages, der durch den deutsch-amerikanischen Notenwechsel im Spätherbst des Jahres 1918 zustande gekommen war, eine Verpflichtung der Vertragsparteien zur Abrüstung bis zum sicherheitspolizeilichen Maßstab. Diese Verpflichtung mußte eingelöst werden, wenn nicht der säumige Teil sich des Vertragsbruches schuldig machen wollte. Nach der Behauptung der Alliierten haben sie niemals daran gedacht, die Basis des Vorvertrages zu verlassen. So antworteten sie auf die deutsche Note vom 9. Mai 1919 über den Gesamtvertragsentwurf[31]), in der die deutsche Delegation gegen den Entwurf protestiert, da sie habe „erkennen müssen, daß in entscheidenden Punkten die vereinbarte Basis des Rechtsfriedens verlassen" sei: „In Beantwortung dieser Mitteilung möchten sie die deutsche Delegation daran erinnern, daß sie sich bei der Festsetzung der Vertragsbestimmungen ständig von den Grundsätzen haben leiten lassen, nach denen der Waffenstillstand und die Friedensverhandlungen vorgeschlagen worden sind[32])."

Wo also nicht ein offenkundiger Widerspruch zwischen dem Vorvertrag und dem fertigen Vertrag vorliegt, muß man annehmen, daß die Vertragsbestimmungen dem Vorvertrag entsprechen; es ist ihnen immer die Deutung zu geben, die mit dem Vorvertrag vereinbar ist.

Wenn der Vorvertrag seinem Wortlaut und Sinn getreu erfüllt werden sollte, mußte auf der Pariser Konferenz eine Abrüstung vereinbart werden, die sich für alle im gleichen Rahmen hielt. Bis zum Beginn der Friedenskonferenz hatte man wohl auch teilweise an die Möglichkeit einer allgemeinen gleichen Abrüstung geglaubt. Sehr bald zeigte sich das Gegenteil. Schon bei der ersten Erwähnung platzten die Meinungsverschiedenheiten aufeinander. Unter den Teilnehmern herrschten ganz verschiedene Anschauungen über den einzuschlagenden Weg. Zur Debatte standen: „1. das allgemeine Abrüstungsprogramm sämtlicher mit dem Völkerbund irgendwie ver-

[31]) Materialien I, S. 18.
[32]) a. a. O. S. 20.

knüpfer Nationen, an dem die Amerikaner hauptsächlich interessiert waren; 2. die sofortige Entwaffnung Deutschlands, die das Hauptinteresse der Alliierten bildete[33])."

Die erste, von Lloyd George am 23. Januar 1919 vorgelegte Entschließung trug dieser Meinungsverschiedenheit schon Rechnung. Er beantragte eine Kommission einzusetzen,

„1. um eine sofortige und drastische Herabsetzung der Wehrmacht des Feindes anzuempfehlen;

2. um zusammenhängend mit dem Völkerbunde einen Plan zur dauernden Herabsetzung der Lasten der Streitkräfte und Rüstungen zu Lande, zu Wasser und in der Luft vorzubereiten[34])."

Der Grund für die Trennung war klar: Man wollte erst die Gewißheit haben, daß Deutschland nun wirklich der Mittel zur „Wiederaufnahme seiner kriegerischen Angriffspolitik" beraubt sei, ehe man an die eigene Abrüstung heranging. Wenn diese Gewißheit aber gegeben war, konnte und mußte man mit der eigenen Abrüstung folgen. Die ganze Schwierigkeit des Abrüstungsproblems bestände nicht, wenn damals nicht jene verhängnisvolle Zweiteilung vorgenommen worden wäre. Der Weg von der Resolution vom 23. Januar 1919 zum Antrag Wilsons am 26. April 1919 ist klar. Daß man ihn so gut verfolgen kann, hat den großen Vorteil, daß die Präambel einen klar umrissenen Sinn erhält. Haben die Alliierten schon nicht ihr Versprechen der bedingungslosen allgemeinen gleichen Abrüstung eingelöst, so haben sie doch wenigstens ihre Abrüstung nach Vollzug der deutschen Entwaffnung in der Präambel versprochen.

Zu diesen Gründen gesellt sich noch ein weiterer: In der Note vom 16. Juni 1919 bezeichnen die Alliierten die deutsche Entwaffnung als den „ersten Schritt zu der allgemeinen Beschränkung und Begrenzung der Rüstungen". Diese Bezeichnung hätte überhaupt keinen Sinn, wenn nicht dabei an einen zweiten oder an mehrere folgende Schritte gedacht wäre. Diese anderen Schritte können nur in Leistungen der anderen bestehen. Sie müssen dann getan werden, wenn der erste Schritt vollzogen ist. Das ist bereits seit langem geschehen. Trotzdem ist auf der Gegenseite nichts unternommen worden. Noch ein weiteres läßt sich aus dieser Stelle entnehmen. Da Deutschlands Entwaffnung zur allgemeinen Abrüstung, wie sie im Art. 8 der Völkerbundsatzung geregelt ist, in Beziehung gesetzt ist derart, daß sie der erste Schritt zur allgemeinen Abrüstung sein soll, ist die Entscheidung gleichzeitig auch über die bei der Weltabrüstung zu befolgende Methode getroffen. Die fol-

[33]) und [34]) Baker Memoiren und Dokumente, I, Seite 282.

genden Schritte müssen dem ersten auch der Art nach gleichen, d. h. die allgemeine Abrüstung muß nach den Grundsätzen erfolgen, die der fünfte Teil des Versailler Vertrages für Deutschland festgelegt hat. Nur so wird dem Grundgedanken des Völkerbundes, Gleichberechtigung aller Staaten, Rechnung getragen. Für diese Auslegung spricht auch die Fünf-Mächte-Erklärung vom 11. Dezember 1932, die, wie noch zu zeigen sein wird, trotz der gegenteiligen Erklärung der Vertragsgegner von Versailles auch jetzt noch gilt. Schon durch die Fünf-Mächte-Erklärung ist die Behauptung im französischen Abrüstungsmemorandum widerlegt, es sei nicht gesagt, daß die Mitgliederstaaten des Völkerbundes, über deren Streitkräfte nicht ausdrücklich in den Verträgen bestimmt worden sei, verpflichtet wären, sich bei der allgemeinen Beschränkung der Rüstungen nach den Verfahrensarten oder den Zahlen zu richten, von denen Teil V der Friedensverträge handelt.

Hinzu tritt noch ein weiterer Grund, der aus der Entstehungsgeschichte des Art. 8 VS. zu entnehmen ist. Am 13. Februar 1919 wurde von dem tschechoslowakischen Delegierten Kramarč folgender Zusatzantrag zum Art. 8 gestellt: „Besondere Bedingungen, die der Friedensvertrag einem Staat hinsichtlich seiner Land- und Seestreitkräfte auferlegt, werden durch die Tatsache der Aufnahme eines dieser Staaten in den Bund nicht berührt[35].“ Der Antrag wurde abgelehnt; gegen ihn stimmte auch der französische Vertreter Léon Bourgeois.

„Um die Einleitung einer allgemeinen Abrüstung aller Nationen zu ermöglichen“, war nach der Ansicht der Alliierten, wie sie in der Präambel ausgesprochen worden ist, nichts weiter nötig, als die Innehaltung der militärischen Bestimmungen des Teils V. Diese Innehaltung seitens Deutschlands ist erfolgt. Die von den Alliierten selbst anerkannte Folge wäre gewesen, nun die Rüstungsbeschränkung einzuleiten. Das ist bisher nicht geschehen. Ganz verfehlt ist der Einwand, die Gegner hätten sich nur zur „Einleitung“ verpflichtet, diese aber sei in der Einsetzung der verschiedenen Abrüstungskommissionen und der Einberufung der Abrüstungskonferenz zu sehen. Das ist ein Argument, das auf bloßer Spitzfindigkeit beruht, deren Hintergründe nur zu bekannt sind. Gegen diese Auslegung läßt sich dreierlei einwenden:

1. Es spricht die Vorgeschichte der Abrüstungsbestimmungen, angefangen mit dem 4. Wilson-Punkt, dagegen; ursprünglich war ja eine allgemeine Abrüstung in Aussicht genommen.

---

[35]) Schwendemann, Abrüstung und Sicherheit, S. 22.

2. Es würde dann die Gleichwertigkeit der von den Vertragsparteien angenommenen Verpflichtungen völlig hinfällig sein; einer Pflicht Deutschlands zur sofortigen bedingungslosen Entwaffnung stände eine Pflicht der Alliierten höchstens zu Verhandlungen gegenüber.

3. Es spricht der Wortlaut der Präambel entschieden dagegen. Eine Verpflichtung zu einer Einleitung ohne einen ihr folgenden Hauptteil ist widersinnig.

Nicht wesentlich anders steht es schließlich mit einem anderen aus dem Wortlaut der Präambel hergeleiteten Argument. Da dort nur von einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung (limitation générale, general limitation) die Rede sei, so folgerte man, könne höchstens eine Begrenzung nach oben gemäß dem jeweiligen Stand in Frage kommen. Gegen diese Auslegung spricht außer all den angeführten Gründen auch der, daß in den der Präambel entsprechenden Bestimmungen und im deutsch-französischen Notenwechsel zum Versailler Vertrag meist von Herabsetzung und allgemeiner Begrenzung die Rede ist[36]). Nicht ein Verbot der Erhöhung der Rüstungen, sondern das Gebot der Abschaffung und Verminderung der Waffen und Rüstungen ist das Ziel der Abrüstungsbestimmungen im Versailler Vertrag.

Wenn jetzt eine Reihe von namhaften Vertretern des Auslandes — deutsche Stimmen sollen aus naheliegenden Gründen hier unberücksichtigt bleiben — hier als Zeugen für die Berechtigung des deutschen Anspruchs angerufen werden sollen, so sei auch auf ein unerfreuliches Beispiel der Gegnerschaft gegen die deutsche These hingewiesen: Am 13. November 1930 gab der damalige französische Ministerpräsident Tardieu in der französischen Kammer eine Erklärung ab, die auf nichts anderes hinauslief, als auf ein Bestreiten jedes deutschen Anspruches. Er äußerte sich zu dem deutschen Verlangen folgendermaßen:

„Obligation pour l'Allemagne de réduire ses armements, c'est le traité de paix, c'est la suite de la guerre, cette réduction étant considérée librement par les ex-alliés comme un moyen de parvenir à une réduction des armements.

En d'autres termes, l'Allemagne excipe d'un soidisant contrat bilatéral. Or nous pensons que ce contrat n'existe pas en droit.

Il y a, d'un côté, les obligations imposées aux pays ex-ennemies par le traité de paix et de l'autre, le désir spontané des pays ex-alliés d'arriver à une réduction générale des armements . . .".

---

[36]) S. Punkt 4 der 14 Punkte, Art. 8 VS., Note vom 16. Juni 1919 (Mat. IV, S. 88, 101), Fünf-Mächte-Erklärung vom 11. Dezember 1932.

Dazu ist zu bemerken, daß diese Meinung Tardieus auch vom offiziellen Frankreich nicht geteilt werden dürfte, wenn sie auch damals keinen Widerspruch in Frankreich fand. Mag man sich auch einer praktischen Abrüstung bisher immer wieder verschlossen haben, mindestens stillschweigend ist man von einer bestehenden Pflicht ausgegangen.

Die Abrüstungspflicht der Alliierten ist zum Beispiel anerkannt von Historikern der Friedenskonferenz wie dem Amerikaner Ray Stannard Baker, Wilsons Pressechef bei der Pariser Konferenz 1919, und dem Engländer Temperley, dem Herausgeber des englischen Standardwerkes über die Konferenz[37]).

Wilsons Stellungnahme zu dem Problem ist bekannt. Ein anderer maßgeblicher Mitarbeiter am Versailler Vertrag, Lloyd George, äußerte sich schon 1919 in seinem Memorandum an die Friedenskonferenz vom 25. März 1919: „Nach meiner Ansicht ist es eitel, zu versuchen, Deutschland eine dauernde Beschränkung seiner Rüstungen aufzuerlegen, wenn wir nicht in gleicher Weise bereit sind, uns selbst eine solche Beschränkung aufzuerlegen[38])." Lloyd George hat sich auch später mehrfach über das Abrüstungsproblem ausgesprochen. Anläßlich des Ausscheidens Deutschlands aus dem Völkerbund und der Abrüstungskonferenz rechtfertigte er das deutsche Vorgehen und nannte das Verhalten der Alliierten in der Abrüstungsfrage den „schändlichsten Vertragsbruch". Im Berliner Börsen-Courier vom 18. September 1932, Nr. 437, findet sich eine Ausführung von ihm: „Zwei von den vier Männern, die dieses feierliche Unternehmen entworfen haben, sind nicht mehr unter den Lebenden, Herr Clémenceau und Präsident Wilson. Als einer der beiden Überlebenden nehme ich keinen Anstoß, mir die deutsche Auffassung zu eigen zu machen, die dahin geht, daß die Siegernationen schamlos die Treue in der Rüstungsfrage gebrochen haben. Ich würde erstaunt sein, zu hören, daß mein Mitüberlebender, Herr Orlando, eine abweichende Meinung hinsichtlich der Schändlichkeit der Sieger in dieser Beziehung hätte."

Einer der anderen „Großen Vier", Clémenceau, war als Präsident der Friedenskonferenz in der Lage, seine Stellungnahme in den verschiedenen Noten zu äußern, die vor Beginn und während der Friedenskonferenz zwischen den deutschen und den französischen Stellen gewechselt wurden.

Wilsons Berater in Rüstungsfragen, der Generalmajor Tasker Howard Bliß, sagte in einer Ansprache in Philadelphia: „Sie

[37]) II, S. 356, 396.

[38]) Abgedruckt bei Baker, Band III, S. 387 ff., von Baker irrtümlich dem General Bliß zugeschrieben.

werden bemerken, daß, als Deutschland seine Unterschrift auf die eine Seite des letzten Blattes dieses Dokumentes setzte, 27 andere Nationen es auf der anderen Seite unterschrieben. Deshalb haben sich diese Nationen nach Treu und Glauben auf ihre Ehre verpflichtet, baldtunlichst die allgemeine Abrüstung zu beginnen, nachdem Deutschland seine Vorleistung erbracht hat. Deutschland wurde gezwungen, seine Rüstungen zu begrenzen, damit die anderen Nationen das Gleiche tun könnten[39])."

Auf die für Deutschland sprechenden Zeugnisse von Henderson, Briand und Paul-Boncour wurde bereits hingewiesen. Zu ihnen treten noch Äußerungen von Staatsmännern wie Sir Robert Cecil, Mitglied der britischen Delegation auf der Friedenskonferenz, dem ehemaligen belgischen Außenminister Vandervelde, Mitglied der belgischen Friedensdelegation, und dem italienischen Ministerpräsidenten Mussolini.

Sir Robert Cecil: „Diese Präambel enthält eine Vereinbarung. Sie ist ein feierliches Versprechen der Regierungen an die Demokratien aller Staaten, die die Friedensverträge unterzeichnet haben. Wenn es nicht gehalten wird, so kann das durch die Friedensverträge errichtete System nicht dauerhaft gestaltet werden, und selbst die Teilabrüstung wird binnen kurzem zu bestehen aufhören[40])."

Vandervelde: „Entweder müssen die anderen Mächte ihre Armeen im Verhältnis zur deutschen Reichswehr vermindern oder der Friedensvertrag wird hinfällig und Deutschland nimmt für sich das Recht in Anspruch, Streitkräfte zu besitzen, die die Unverletzbarkeit seines Gebietes zu verteidigen in der Lage sind. Aus diesen Tatsachen sind zwei Schlußfolgerungen zu ziehen, einmal, daß alle Kontrollmaßnahmen wenig wirksam sind, zum anderen, daß die Entwaffnung entweder allgemein oder überhaupt nicht sein wird[41])."

Mussolini: „Aber in demselben Versailler Vertrag war die Abrüstung Deutschlands nur als Einleitung einer allgemeinen Senkung des Rüstungsstandards auf die Ebene des deutschen gedacht. Das war eine feierliche Verpflichtung, die bisher nicht eingehalten worden ist[42])."

Diese Äußerungen mögen genügen, um die Berechtigung nachzuweisen, mit der Deutschland den Anspruch auf allgemeine Ab-

---

[39]) What really happened at Paris, S. 372.

[40]) Revue de Paris No. 5 (1. mars) 1924 Vicomte Cecel, Le désarmement et la Société des Nations.

[41]) Zit. nach Wehberg, Ein Recht Deutschlands auf Abrüstung der anderen (Friedenswarte 1931, Nr. 23).

[42]) Mussolini im Berliner Börsen-Courier vom 11. September 1932, Nr. 425.

rüstung erhebt; stammen sie doch von Leuten, die zum größten Teil der Deutschfreundlichkeit nicht irgendwie verdächtig sind. Natürlich sind die Stimmen, die sich auch im Auslande für Deutschlands Recht einsetzen, weit zahlreicher; der beschränkte Rahmen der Arbeit verbietet aber ihre Anführung im einzelnen.

Hauptteil II.

Man sollte annehmen, daß die Fülle und Berechtigung der von deutscher Seite in dem Ringen um die Abrüstung vorgebrachten Argumente hinreichte, um dem deutschen Anspruch auf allgemeine Abrüstung — denn sie in erster Linie ist das Ziel der deutschen Außenpolitik — die nötige Durchschlagskraft zu verleihen. Dem ist aber nicht so. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß unsere Gegner es mit einer Geschicklichkeit, die einer besseren Sache würdig wäre, verstehen, sich der allgemeinen Abrüstung, die für sie ein Schreckgespenst zu sein scheint, zu entziehen, obwohl sie sie immer im Munde führen. Wie anders wäre sonst die jahrelange Verzögerung der Abrüstungsverhandlungen und der ergebnislose Verlauf der endlich nach 13 Jahren Wartens zusammengetretenen Abrüstungskonferenz zu erklären. Dabei hätte guter Wille wohl genügt, um einen für die ganze Welt geltenden Abrüstungsplan in dieser Zeit fertigzustellen; hatte man doch die Bestimmungen des fünften Teils des Versailler Vertrages, die die deutsche Entwaffnung, vom militärtechnischen Gesichtspunkt aus gesehen, geradezu mustergültig regelten, in der knappen Zeit von fünf Monaten fertiggestellt. Das ganze Spiel um die Abrüstung ist wieder ein trauriger Beweis für die Unfähigkeit des Völkerbundes, ersprießliche Arbeit zu leisten und gesellt sich als warnendes Zeichen für alle Ideologen, die im Völkerbund das Heil der Welt sehen, zu seinem Versagen im chinesisch-japanischen Konflikt, das noch in aller Erinnerung ist. Deutschlands Absage an die Abrüstungskonferenz und sein Austritt aus dem Völkerbund waren nur die unabweisbaren Folgerungen einer Außenpolitik, die die Unaufrichtigkeit und Aussichtslosigkeit der „Abrüstungsverhandlungen" erkannt hatte.

Im folgenden soll auf einige immer wieder von offizieller Seite erhobene Einwendungen gegen Deutschlands Rechtsanspruch auf allgemeine Abrüstung eingegangen werden. Zum Teil finden sie sich in dem französischen Memorandum zur Abrüstungsfrage, das die französische Regierung am 15. Juli 1931 dem Generalsekretär des Völkerbundes überreicht hat.

Der französische Standpunkt zur Abrüstungsfrage läßt sich ganz klar und kurz mit dem Satz umreißen: Erst Sicherheit, dann Abrüstung. Zunächst schien Frankreich nach dem Votum von Marschall Foch die Sicherheit nur durch den Besitz des linken Rheinufers gewährleistet zu sein, bald aber spannte es seine Pläne weiter und rief nach europäischer Sicherheit. Fragt man, wogegen die Sicherheit sich richten soll, so erhält man als Antwort: Gegen den Krieg. Als Mittel zur Erzielung der Sicherheit werden Schiedsgerichts- und Vergleichsverträge angesehen, ferner der Ausbau der „gemeinsamen Aktion" der Völkerbundsmitglieder nach Art. 16 der Völkerbundsatzung. Diese gemeinsame Aktion aber denkt sich Frankreich so, daß mit militärischer Kraft gegen den Friedensstörer vorgegangen werden soll. Am erwünschtesten wäre ihm zu diesem Zwecke die Schaffung einer Völkerbundsarmee, die aber bei Beibehaltung des gegenwärtigen Rüstungsstandes wohl niemals den Beifall der abgerüsteten Staaten finden würde. Das Ziel ist klar: Durch die Schiedsgerichts-, Vergleichs- und Nichtangriffsverträge soll der status quo garantiert werden; denn ihr wesentlicher Bestandteil wäre immer die Anerkennung der durch die ungerechten Verträge von 1919 geschaffenen Grenzen. Der Ausbau der gemeinsamen Aktion aber und womöglich die Schaffung einer Völkerbundsarmee wären das beste Mittel, die militärische Überlegenheit Frankreichs und seiner Trabanten sicherzustellen. Sie würden nichts anderes bedeuten, als die Sanktionierung des bisherigen Rüstungsstandes und seinen Einbau in den Völkerbund. Würde Frankreich mit seinen Plänen durchdringen, so könnte es seine eigene Rüstung behalten, ja, wäre dazu verpflichtet, und bei einem Angriff auf seinen im Weltkriege errungenen Besitzstand könnte es sich der Hilfe aller im Völkerbund organisierter Staaten gegen den Störenfried bedienen.

Seit Beginn der Abrüstungsverhandlungen hat es diese Bestrebungen verfolgt. Den Ausgleich für den Verzicht auf das linke Rheinufer sollte ein französisch-englisch-amerikanischer Garantiepakt bilden, der aber nicht zustande kam. Der Einfluß Frankreichs auf die Arbeiten des Völkerbundes war so stark, daß es seiner Forderung immer wieder Ausdruck zu schaffen wußte. So heißt es in der schon zitierten Resolution XIV der dritten Bundesversammlung vom 27. September 1922:

„1. Kein Plan zur Herabsetzung der Rüstungen im Sinne des Art. 8 der Satzung kann vollständig zum Ziele führen, wenn er nicht allgemein ist.

2. Bei dem gegenwärtigen Zustand der Welt könnte eine große Anzahl von Regierungen die Verantwortung für eine ernstliche Herabsetzung der Rüstungen nicht übernehmen, falls sie nicht eine

befriedigende Garantie für die Sicherheit ihres Landes erhalten würden.

3. Eine solche Garantie kann durch ein allen Ländern offenstehendes Defensivabkommen gegeben werden, durch das sich die vertragsschließenden Teile verpflichten, für den Fall eines Angriffs auf einen von ihnen ihm nach einem vorher ausgearbeiteten Plan wirksam und sofort zu Hilfe zu kommen..."

Ein großangelegter Versuch, die französische Sicherheitspolitik in die Tat umzusetzen, wurde im sogenannten Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924 unternommen, scheiterte aber am Widerstande Englands. Im Genfer Protokoll war die Regelung der gemeinsamen Aktion im Sinne des Artikels 16 der Völkerbundsatzung vorgesehen, die auch auf die von einzelnen Staaten geschlossenen Sonderabkommen Rücksicht zu nehmen gehabt hätte (Art. 13, Abs. 2).

Ganz offenen Ausdruck hat die französische These in der Entschließung der Völkerbundsversammlung vom 25. September 1925 gefunden, in der es heißt: „Die Bundesversammlung.... verpflichtet sich von neuem, an der Herstellung des Friedens auf Grund des sicheren Verfahrens der Schiedsgerichtsbarkeit, der Sicherheit und der Abrüstung zu arbeiten, und sie fordert, gestützt auf Art. 8 der Satzung, den Rat auf, vorbereitende Studien für die Organisation einer Konferenz zur Herabsetzung und Begrenzung der Rüstungen in Angriff zu nehmen, damit, sobald vom Gesichtspunkt der allgemeinen Sicherheit befriedigende Bedingungen gegeben sind, wie sie in der Entschließung XIV der dritten Bundesversammlung vorgesehen sind, die besagte Konferenz zusammenberufen und die allgemeine Herabsetzung und Begrenzung der Rüstungen verwirklicht werden kann." Der französische Sicherheitsgedanke kommt auch in dem französischen Memorandum vom 15. Juli 1931 zur Geltung, wenn es dort heißt, die Unterzeichnung der Genfer Generalakte über Schiedsgerichtsbarkeit sei wünschenswert. Denn diese Generalakte bestimmt in ihrem Artikel 28: „Falls der Schiedsvertrag nichts darüber bestimmt oder ein Schiedsvertrag nicht besteht, wendet der Gerichtshof die Rechtsgrundsätze an, die in Art. 38 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes aufgeführt sind (das sind in erster Linie die völkerrechtlichen Vereinbarungen allgemeiner und besonderer Natur, mithin die Friedensverträge). Soweit derartige auf die Streitigkeit anwendbare Grundsätze nicht bestehen, entscheidet der Gerichtshof ex aequo et bono". Auch hier kommt wieder die Absicht der Erhaltung des status quo zum Ausdruck. Nur französischen Wünschen dient also der immer wieder zitierte Dreiklang arbitrage, sécurité, désarmement.

Der vorstehende Überblick hat gezeigt, daß die Annahme irrig ist, die französische These sei schon wegen ihres deutlich erkennbaren eigensüchtigen Hintergrundes widerlegt und zur Unwirksamkeit verurteilt. Frankreich hat es vielmehr verstanden, auch die Verhandlungen des Völkerbundes unter die Herrschaft der bekannten Trilogie zu stellen. Behilflich ist ihm dabei vor allem der Ehrgeiz seiner verbündeten Staaten im Osten. Es ist deshalb erforderlich, sich mit der französischen These auseinanderzusetzen. Ihre Anerkennung würde auf nichts anderes als eine Vertagung der Abrüstung „sine die“ hinauslaufen. Der deutsche Standpunkt ist kurz gesagt folgender: Sicherheit durch Abrüstung. Er kann für sich in Anspruch nehmen, dem Geiste des Vorfriedensvertrages und der 14 Wilson-Punkte zu entsprechen. So sprach Wilson zum Beispiel schon am 27. Januar 1917 von der „Beschränkung der Rüstungen, welche Heere und Flotten lediglich zu einem Werkzeug der Ordnung, nicht zu einem Instrument des Angriffes und selbstischer Gewalt bestimmt .....[43])."

Am 22. Januar 1917 hatte er im Senat der Vereinigten Staaten gesagt: „Niemals kann es zu einem Gefühl der Sicherheit und Gleichheit unter den Nationen kommen, wenn der Wettbewerb in der Ausrüstung und Aufrechterhaltung gewaltiger Flotten und Armeen fortdauern soll ...[44])."

Und in der Note vom 16. Juni 1919 erklärten die Alliierten von der allgemeinen Begrenzung und Herabsetzung der Rüstungen, daß sie sie als eines der besten Mittel zur Kriegsverhütung betrachteten.

Der hohe Rüstungsstand gerade ist es, der den Frieden der Welt gefährdet. Je mehr die Rüstungen der Staaten herabgesetzt werden, umsomehr wächst das Risiko eines kriegerischen Angriffs.

Daß auch den Verfassern des Vertrages von Versailles diese Gedanken vorgeschwebt haben, beweist die Fassung des Art. 8 der Völkerbundsatzung. Er erkennt an, daß die Aufrechterhaltung des Friedens die Abrüstung erfordere. Damit ist der Abrüstung der Vorrang eingeräumt. Der maßgebende Gedanke läßt sich in die Worte zusammenfassen: Die Sicherheit ist nicht Voraussetzung der Abrüstung, sondern soll deren Folge sein. Da Deutschland abgerüstet ist, aber den gleichen Anspruch auf Sicherheit hat wie andere Staaten, kann es die Vollziehung der Entwaffnung von den anderen verlangen. Denn daß eine Ungleichheit im Rüstungsstand den

[43]) Baker, I, S. 95.
[44]) Baker, I, S. 276.

Frieden gefährdet, erkennt auch Frankreich an: „Nun bedeutet aber die Unsicherheit für einen Staat auch die Unsicherheit für alle[45]).“ Wer in Europa über Unsicherheit zu klagen hat und wer sich sicher fühlen kann, dürfte nicht zweifelhaft sein. Es bleibt also nur übrig, die Folgerungen zu ziehen.

Selbst wenn man aber die Richtigkeit der französischen These unterstellt, kommt man zu dem Ergebnis, daß das französische Vorbringen unbegründet ist. Als der Versailler Vertrag abgeschlossen wurde, steckte die Schiedsgerichtsbarkeit noch in ihren Anfängen. Damals konnte also die durch sie geschaffene Sicherheit und deren Vorteil für den Frieden Europas noch nicht berücksichtigt werden. Sonst hätte man vielleicht den Abrüstungsbestimmungen eine andere Fassung gegeben. Seit 1919 ist dagegen ein ganzes Netz von Schiedsgerichts- und Vergleichsverträgen sowie von Nichtangriffspakten zwischen den Staaten geschaffen worden. Es ist damit die Möglichkeit gegeben, fast jede Streitigkeit zunächst auf friedlichem Wege zu regeln, die Beibehaltung der hohen europäischen Rüstungen erübrigt sich demnach.

Was speziell die Sicherungen angeht, die Deutschland geboten hat, so sind nur zu nennen der Locarno-Vertrag, die Unterzeichnung der Fakultativklausel, der Beitritt Deutschlands zum Kellog-Pakt, schließlich der Viermächtepakt des Jahres 1933. Die Förderung der Sicherheit durch den Locarno-Vertrag wird von Frankreich selbst zugegeben: „Dafür hat andererseits in einem besonders empfindlichen Gebiet Europas, das noch dazu für Frankreich von lebenswichtigem Interesse ist, der Abschluß des Vertrages von Locarno .... Frankreich und den anderen an dieses Gebiet angrenzenden Mächten eine bedeutsame Ergänzung zu den Sicherheitsgarantien gebracht, die sich aus der strengen Innehaltung der Verträge ergeben[46]).“

Der Luftfahrtminister im Kabinett Daladier, das bis zum Scheitern der Abrüstungskonferenz amtierte, Pierre Cot, erklärte in einem Memorandum über die Probleme der Sicherheit und der Abrüstung: „Bei dieser Gelegenheit möchte ich sagen, daß wir uns in Frankreich über den Wert der Locarnoabkommen nicht genügend Rechenschaft ablegen. Daß Großbritannien mit seiner Flotte, mit all seinen wirtschaftlichen, finanziellen, maritimen, militärischen Kräften Frankreich zur Verfügung gestellt ist, das ist etwas Bedeutendes, das ist etwas, was es vor Locarno in der Geschichte niemals gegeben hat .... Wir befinden uns heute dank der Locarno-Abkommen in einer juristischen und diplomatischen Lage, wie wir

[45]) Franz. Memorandum, s. Schwendemann, S. 246.
[46]) S. Schwendemann a. a. O.

sie niemals gekannt haben, wie Frankreich sie niemals gekannt hat... Locarno, das ist ein großer Erfolg nicht nur für die französische Diplomatie, sondern für die Organisation des Friedens[47])."

Inzwischen schreitet der Ausbau der Kriegsverhütungsmaschinerie immer weiter fort. Gerade das Jahr 1933 hat hier wichtige Fortschritte gebracht. Dem Beispiel der vier Großmächte Europas folgen auch die kleineren Staaten; sogar der stets unruhige Balkan beginnt sich in das System der Bündnis- und Nichtangriffsverträge einzureihen. Mit diesen Bestrebungen verträgt sich schlecht die verstärkte Rüstung, die in einigen Staaten betrieben wird; Frankreich macht seine Ostgrenze nach den modernsten Grundsätzen und ohne Rücksicht auf die Kosten unbezwingbar, Belgien verlangt Kredite für Rüstungszwecke, und sogar die Schweiz glaubt sich gegen einen etwaigen Durchmarsch der deutschen Armee durch ihr Gebiet schützen zu müssen. Es liegt auf der Hand, daß durch ein solches Verhalten der Gedanke des Weltfriedens, der den Abrüstungsbestimmungen zugrunde liegt, nicht gefördert wird.

In dem Bestreben, die Abrüstung möglichst hinauszuschieben oder sich ihr zu entziehen, ist von den dem deutschen Anspruch ablehnend gegenüberstehenden Kreisen ein neuer Begriff in die Abrüstungsdebatte hineingetragen worden: der Begriff des potentiel de guerre. Man versteht darunter die Kräfte eines Landes, die ihm eine höhere militärische Schlagkraft verleihen, z. B. reiche Rohstoffgebiete, eine gutentwickelte Industrie, gutes Verkehrsnetz und gesicherte Zufuhrwege, Möglichkeit der Ernährung der Bevölkerung aus eigener Kraft, vor allem das Vorhandensein großer Menschenreserven usw. Dieses potentiel de guerre soll nun bei Deutschland höher sein als bei seinen Nachbarn und so trotz des niedrigen Rüstungsstandes deren Sicherheit gefährden.

Wenn man aber gerade das angeblich bedrohte Frankreich und Deutschland betrachtet, so ergibt sich, daß Frankreich über ein dem deutschen erheblich überlegenes potentiel de guerre verfügt. Deutschland ist seiner wichtigsten Rohstoffgebiete durch den Friedensvertrag beraubt worden, die ihm verbliebenen liegen dicht an der Grenze, seine Seeverbindungen sind ungeschützt, seine Bevölkerung läuft Gefahr, bei langer Dauer des Krieges zu verhungern, seine Kriegsindustrie ist durch den Versailler Vertrag zerstört worden. Dagegen verfügt Frankreich über reiche Kohlen- und Erzgruben im Innern des Landes, gute Seeverbindungen, eine neuzeitliche und stark entwickelte Kriegsindustrie. Das kann genügen, um dem unvorein-

---

[47]) Zit. nach Erich Marcks „Frankreichs Sicherheit" in Zeitschrift für Politik, Bd. 21, Heft 12, S. 830 ff (838).

genommenen Beurteiler die Haltlosigkeit der gegnerischen Argumente darzutun.

Die Befürchtung, Deutschland könne vielleicht heimlich rüsten, hat schon Wilson auf der Pariser Konferenz zerstreut: „Man sagt, Deutschland würde fähig sein, sich wieder im geheimen vorzubereiten. Aber ich frage, welcher Teil der deutschen militärischen Vorbereitungen war vor dem Kriege geheim? Wir kannten die Zahl seiner Soldaten, seinen Angriffsplan und den Umfang seiner Rüstungen. In Wirklichkeit konnte keine ernste Kriegsrüstung im geheimen erfolgen. Eine große Anzahl Menschen braucht man nicht zu fürchten. Die Gefahr liegt vielmehr in der Zahl der Maschinen und der hergestellten Munition, und diese Dinge können nicht im geheimen aufgehäuft werden. Ich bin überzeugt, daß wir die volle Abrüstung Deutschlands durchführen, und in diesem Fall werden wir von jeder Seite eine Periode der Sicherheit genießen, denn es wird Deutschland unmöglich sein, neue Reserven an Munition und Kriegsmaschinen aufzuhäufen[48].“ Frankreich ist auch offenbar kein Fall von verbotener Waffenherstellung bekanntgeworden; sonst hätte es bestimmt zum Schutze seiner bedrohten Sicherheit eine Investigation angeordnet oder mit Aufrüstungsmaßnahmen geantwortet.

Auch die Kriegsschuldlüge hat herhalten müssen, um die Ablehnung des deutschen Anspruchs auf allgemeine Abrüstung zu rechtfertigen. So erklärte der ehemalige französische Kriegsminister Maginot am 24. Februar 1931 in der Kammer:

„Soll man alle Völker auf dem Fuße der Gleichberechtigung behandeln? Nein! Wenn man den Frieden der Gerechtigkeit will, müssen diejenigen, die die Angreifer gewesen sind, die strengsten Beschränkungen auf sich nehmen, und diese Beschränkungen müssen einer ernsthaften internationalen Kontrolle unterworfen sein. Unter diesen Vorbehalten wird Frankreich das seinige tun, um der Genfer Konferenz zum Erfolge zu verhelfen.“

Dazu ist nur soviel zu sagen: Wäre die deutsche Schuld am Kriege tatsächlich das Fundament der Entwaffnungsbestimmungen, so müßten die Bestimmungen längst als hinfällig erachtet werden, da die Kriegsschuldlüge von internationalen Autoritäten widerlegt worden ist. Die Bestimmungen stützen sich aber nicht auf die deutsche Kriegsschuld, wie sich aus ihrer Entstehungsgeschichte nachweisen läßt. In der Note vom 16. Juni 1919 sagen die Alliierten: „Die alliierten und assoziierten Mächte legen Wert darauf, klarzustellen, daß ihre Bedingungen hinsichtlich der Rüstungen Deutschlands nicht nur zum Zweck hatten, Deutschland die Wiederaufnahme seiner kriegerischen

---

[48]) Miller, II, S. 295, zit. nach Boehmert, S. 19.

Angriffspolitik unmöglich zu machen. Diese Bedingungen stellen vielmehr gleichzeitig den ersten Schritt zu der allgemeinen Herabsetzung und Begrenzung der Rüstungen dar. . .[49])." Wenn also die Behauptung der deutschen Schuld am Kriege hier herangezogen wird, dann nur zur Rechtfertigung der Sonderbehandlung Deutschlands in zeitlicher Hinsicht. Hierin erschöpft sich die Bedeutung der Kriegsschuldfrage für den deutschen Anspruch auf allgemeine Abrüstung. Ihre weitere Wirksamkeit läßt sich im Teil VIII beobachten; dort ist sie eingebaut als Rechtfertigung der deutschen Tributpflicht. Auf Teil V kann § 231 als solcher keinen Einfluß haben.

Verschiedentlich ist die Berechtigung des deutschen Anspruchs mit der Behauptung angegriffen worden, die Abrüstungsverpflichtungen seien, weil unbefristet, unwirksam. Es genüge also, wenn man sich mit den Möglichkeiten der Einleitung einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung befasse; zu weiteren Leistungen auf diesem Gebiet seien die Schuldner der Abrüstung nicht verpflichtet. Wie sich diese These auf die praktische Arbeit an der Abrüstung auswirkte, zeigt die Entschließung der Völkerbundsversammlung vom 25. September 1925 in besonders eindringlicher Weise; es heißt dort: „Die Bundesversammlung . . . fordert, gestützt auf Art. 8 der Satzung, den Rat auf, vorbereitende Studien für die Organisation einer Konferenz zur Herabsetzung und Begrenzung der Rüstungen in Angriff zu nehmen, damit, sobald vom Gesichtspunkt der allgemeinen Sicherheit befriedigende Bedingungen gegeben sind, wie sie in der Entschließung XIV der dritten Bundesversammlung vorgesehen sind, die besagte Konferenz zusammenberufen . . . werden kann." Vergleicht man die in Frage stehenden Termine, so ergibt sich folgendes Resultat: Vom Abschluß des Versailler Vertrages bis zu dieser Entschließung waren sechs Jahre verflossen, von ihr bis zum Zusammentritt der Abrüstungskonferenz 6½ Jahre, und seit der Zurückziehung der Interalliierten Militärkontrollkommission und der damit verbundenen Anerkennung der Vollziehung der deutschen Entwaffnung bis zum Scheitern der Abrüstungskonferenz fast 7 Jahre. In dieser ganzen Zeit hat man nie etwas davon gemerkt, daß die Arbeiten im Hinblick auf den Ablauf einer Frist für die Weltabrüstung beschleunigt worden wären.

Dieser Auffassung muß entgegengehalten werden, daß sich aus dem Wortlaut des Versailler Vertrages und seiner Entstehungsgeschichte sehr wohl eine Frist für die Abrüstung bestimmen läßt. Zunächst kommt die Präambel in Frage: Die deutsche Entwaffnung wird dort als „Einleitung einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung

---

[49]) Materialien, IV, S. 101.

aller Nationen" bezeichnet. Wenn diese Einleitung vollzogen ist — und das ist nach dem Urteil auch der Gegner der Fall —, hat die Hauptleistung zu erfolgen. Nichts anderes ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des Versailler Vertrages, heißt es doch in der Note der Alliierten vom 16. Juni 1919, die deutsche Entwaffnung sei als ein erster Schritt gedacht, und erst dann, wenn der Angreifer den Weg gezeigt habe, könnten auch die angegriffenen Staaten in voller Sicherheit das gleiche tun. Die Erbringung der deutschen Vorleistung ist nicht einmal, sondern mehrmals anerkannt worden: Von Marschall Foch im Heeresausschuß des französischen Parlaments am 31. Januar 1927, durch die Abberufung der Interalliierten Militärkontrollkommission, durch die Räumung des Rheinlandes im Juni 1930, schließlich durch die Tatsache der Einberufung der Abrüstungskonferenz zum Februar 1932.

Man kann aber auch versuchen, wie es zum Beispiel Perels getan hat, eine Zeitbestimmung aus dem Versailler Vertrag selbst zu entnehmen. In Art. 8 der Völkerbundsatzung ist bestimmt, daß die Abrüstungspläne von zehn zu zehn Jahren einer Nachprüfung zu unterziehen sind. Diese Frist kann man auch als maßgeblich für die Aufstellung des ersten Abrüstungsplans ansehen. Man gelangt dann zu dem Jahre 1929 als letztem Termin für den Beginn der allgemeinen Abrüstung.

Sollten alle angeführten Gründe nicht durchschlagen, so muß auf das allgemeine Völkerrecht und dessen Regelung zurückgegriffen werden. In der Völkerrechtslehre pflegt man als Frist für die Vertragserfüllung eine angemessene Zeit anzusehen, wenn eine andere Bestimmung fehlt. Der Ausdruck ist allerdings dehnbar, läßt sich aber nicht schärfer fassen, da es natürlich auf die Lage des einzelnen Falles ankommt. Eine starre Frist anzugeben, wäre unmöglich. In unserem Falle muß nach dem Sinne der Entwaffnungsbestimmungen des Teils V entschieden werden, und die Antwort auf die Frage, welche Zeit hier angemessen sei, kann nur lauten: Die Hauptleistung unserer Gegner ist spätestens nach der Vollziehung der deutschen Entwaffnung — an andere Bedingungen war die allgemeine Abrüstung nicht geknüpft — fällig gewesen. Eine Bestimmung des maßgebenden Zeitpunktes ist bereits oben versucht worden.

Hauptteil III.

Die Entwicklung, die die Abrüstungsfrage in der letzten Zeit genommen hat, legt eine Prüfung der Frage nahe, welche Folgen die Nichterfüllung des vorstehend nachgewiesenen Anspruchs auf allgemeine Abrüstung hat. Da die Absicht unserer Schuldner, die Abrüstung zu verschleppen, offensichtlich hervortritt, kann eine Behandlung des Abrüstungsproblems nicht dabei stehen bleiben, den Anspruch juristisch zu belegen, sondern muß den Schritt weiter tun und die Folgerungen prüfen, die sich für Deutschland als Gläubigerstaat ergeben.

Die Bestimmungen des Versailler Vertrages, die die Abrüstung behandeln, stellen in ihrer Gesamtheit einen gegenseitigen Vertrag im Sinne des Völkerrechts dar. Wie im ersten Teil der Arbeit bereits nachgewiesen wurde, sind im Versailler Vertrag die deutsche Entwaffnung und die allgemeine Abrüstung in ein enges Verhältnis gesetzt. Ursprünglich sollten beide gleichmäßig in dem Friedensinstrument geregelt werden; dieser Plan wurde aber aufgegeben, und an seine Stelle trat die unheilvolle Regelung des Teils V. Es wurde als Ausgleich für die Abweichung vom Vorvertrage ein System gegenseitiger Rechte und Pflichten geschaffen, das die Bezeichnung gegenseitiger Vertrag rechtfertigt. Eine Mehrbelastung bestand auf deutscher Seite in der Weise, daß Deutschland zur Vorleistung aus dem Vertrage verpflichtet wurde; sie war aber auch der Anlaß zu der Übernahme der feierlichen Verpflichtung der anderen Signatare, mit ihrer Leistung nachzufolgen. Diese Verpflichtung war damals von den Vertragspartnern im Bewußtsein des lebhaften Interesses Deutschlands an einer Ausgleichsleistung eingegangen worden; an ihrem Wert ändert auch eine spätere Sinnesänderung einiger Unterzeichner nichts.

Unsere Vertragsgegner haben die von ihnen übernommene Verpflichtung zur Abrüstung nicht erfüllt. Man führe sich nur einmal die Rüstungsziffern von Deutschlands Versailler Gegnern vor Augen, um die Vermessenheit der Behauptung zu erkennen, die Staaten hätten aufrichtig an dem Werke der Abrüstung mitgearbeitet. Der „Völkische Beobachter" veröffentlichte am 20. Oktober 1933 in seiner 293. Ausgabe einen Überblick über den augenblicklichen Rüstungsstand der europäischen Staaten. Aus den angegebenen Zahlen seien nur die wichtigsten herausgegriffen:

Es betragen die Heeresstärken

	im Frieden	im Kriege
Deutschlands	100 000	100 000
Österreichs	17 000	30 000
Belgiens	71 760	600 000
Großbritanniens . . .	240 000	2 000 000
Frankreichs	655 490	5 000 000
Italiens	434 000	5 000 000
Polens	300 000	3 600 000
Der Tschechoslowakei . .	140 000	1 500 000

Zur Vervollständigung der Angaben sei noch darauf hingewiesen, daß Frankreich über 2160 schwere Geschütze (Deutschland —), 1700 Kampfwagen (Deutschland —), 3046 Militärflugzeuge (Deutschland —) verfügt, und daß seine Kriegsmarine eine Gesamttonnenzahl von 902 000 aufweist (gegen 195 000 t deutscherseits). Eine Anführung weiterer Zahlen erübrigt sich; die wahre Lage ist zur Genüge bekannt, und jeder unparteiische Beobachter wird das Versagen aller Abrüstungsbestrebungen feststellen können.

Eine Klage auf Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen ist dem Völkerrecht einstweilen fremd, da sich solche vertraglichen Verpflichtungen nach dem heutigen Stande nicht erzwingen lassen.

Beim Vorliegen eines gegenseitigen völkerrechtlichen Vertrages ist es folgerecht und entspricht den Gegebenheiten des Völkerrechts, wenn der Gläubigerstaat seinerseits die Erfüllung seiner Verpflichtungen solange verweigert, bis die Gegenleistung erbracht ist. Handelt es sich um eine Dauerleistung, wie man sie in Deutschlands Verpflichtung zur Innehaltung gewisser Rüstungsbeschränkungen erblicken kann, so erfolgt die Lossagung in der Weise, daß der Gläubigerstaat erklärt, er halte sich an die Vertragsbestimmungen nicht mehr für gebunden. Er gewinnt also seine Handlungsfreiheit auf dem in Frage stehenden Gebiet wieder.

Es handelt sich hierbei um einen Anwendungsfall der völkerrechtlichen Repressalie. Repressalie ist die Erwiderung einer völkerrechtswidrigen Handlung durch eine Handlung, die, unabhängig betrachtet, gleichfalls eine Völkerrechtswidrigkeit darstellt, deren Rechtswidrigkeit aber durch die vorhergegangene Rechtswidrigkeit ausgeschlossen wird. Die Berechtigung eines derartigen Vergeltungsrechts ist unabweisbar und wird auch in der Lehre und Praxis des Völkerrechts nicht bestritten[50]). So heißt es bei Anzilotti: „Erfüllt

[50]) Fauchille Traité de Droit International Public, Tome II, §§ 1018 ff. Heilborn in Holtzendorff-Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 7. Aufl., Bd. V, S. 454 ff.

eine der Vertragsparteien den Vertrag nicht, so bringt dies den Vertrag noch nicht zur Auflösung; die andere Partei gewinnt aber daraus das Recht, den Vertrag aufzuheben, indem sie erklärt, daß sie sich von der Verpflichtung, ihn einzuhalten, für entbunden erachte. Der Wille, sich zur Bewirkung der versprochenen Leistung zu verpflichten, wird angesichts einer Gegenleistung erklärt; es ist daher logisch, den Satz aufzustellen, daß die Staaten sich nicht auch für den Fall haben verpflichten wollen, wo die Gegenleistung ausbleibt ....[51])."

Im Laufe der Zeit hat das Völkerrecht der Anwendung von Repressalien gewisse Grenzen gezogen. Ob für die Repressalie der Grundsatz der Proportionalität gilt und ob sie einer formellen Ankündigung bedarf, kann dahingestellt bleiben, da diese beiden etwa erforderlichen Voraussetzungen jedenfalls gegeben sind. Die Proportionalität wird dadurch gewährleistet, daß es sich um Leistungen aus einem gegenseitigen Vertrage handelt, und Ankündigungen sind nicht nur einmal, sondern mehrfach erfolgt, zum letzten Male und am deutlichsten am 14. Oktober 1933.

Hervorzuheben ist nur, daß die Repressalie nicht länger dauern darf, als der rechtswidrige Zustand, der sie herausgefordert hat, besteht. Das heißt, daß auch Deutschland eine Erhöhung seiner Rüstungsziffern rückgängig machen müßte, wenn seine Vertragsgegner nachträglich doch noch abrüsten. Daß es das tun wird, dafür bürgt schon seine bisher bewiesene Bereitwilligkeit zur Abrüstung.

Da sich unsere Gegner der Verantwortung nicht mehr länger entziehen konnten und das Urteil der Weltöffentlichkeit in der Frage der allgemeinen Entwaffnung fürchteten, suchten sie die Schuld von sich abzuwälzen und Deutschland aufzubürden. Als sie auf der Abrüstungskonferenz von den deutschen Vertretern unter Hinweis auf die Versailler Bestimmungen und die Fünf-Mächte-Erklärung vom 11. Dezember 1932 an die Einhaltung der feierlichen Zusagen gemahnt wurden, griffen sie zu dem ebenso unbegründeten wie verletzenden Vorwand, die derzeitige Lage Deutschlands gestatte die praktische Anwendung der Gleichberechtigungserklärung nicht. Die Folge war der bekannte deutsche Schritt vom 14. Oktober 1933.

Eine Erörterung des uns gemachten Vorwurfes im Rahmen der hier gestellten Aufgabe ist durch seine unzulässige Einführung in den Kreis rein völkerrechtlicher Argumente geboten, die allein Richtschnur der Genfer Verhandlungen sein dürfen.

---

[51]) Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, übersetzt von Bruns und Schmid, 1929, S. 359. S. auch von Liszt-Fleischmann, Völkerrecht, 1918, S. 167. Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts, 1925, Bd. II, S. 655.

Zwei Gründe sind es, die Deutschland zur Widerlegung der gegnerischen These geltend machen kann: Der eine betrifft die Natur des Vorbringens, der andere greift es in seiner materiellen Begründetheit an.

Ein Argument wie das erwähnte ist politischer Natur, kann also auf keinen Fall einem Rechtsanspruch entgegengehalten werden. Die Gegenseite macht uns, ohne es verbergen zu wollen, den innerpolitischen Umschwung des Jahres 1933 zum Vorwurf. Dieser Grund könnte aber nur dann als stichhaltig anerkannt werden, wenn er dazu beitrüge, die Verpflichtungen Deutschlands aus dem Versailler Vertrage zu gefährden. Dann läge eine völkerrechtliche Pflichtverletzung Deutschlands vor, die die anderen Staaten zu Gegenmaßregeln berechtigen würde. Solange diese Vertragsverletzung nicht erwiesen werden kann (der Nachweis ist der Gegenseite unmöglich gewesen, wie schon der dürftige Inhalt ihrer Absage an Deutschland zeigt), muß Deutschland ein derartiges Vorbringen als unzulässig zurückweisen. Es kann also nach wie vor auf seinem Anspruch beharren und notfalls die Folgerungen ziehen.

Der eine eben genannte Grund könnte schon hinreichen, um die Haltlosigkeit der Gegengründe darzutun. Es soll aber die in Genf aufgestellte Behauptung noch von einer anderen Seite aus beleuchtet werden. Der Entschuldigung, hinter die man sich zurückgezogen hat, muß auch jede sachliche Berechtigung abgesprochen werden. Was die Gegner im Auge haben, ist schon kurz angedeutet worden. Daß führende amtliche Stellen an die Gründe glauben, hinter denen sie sich in Genf verschanzten, kann kaum angenommen werden; haben sie doch durch die freie und ungestörte Tätigkeit ihrer diplomatischen Vertreter und ihrer Zeitungskorrespondenten unbeschränkt die Möglichkeit, sich wahrheitsgetreue Berichte zu verschaffen. Um so schwerer wiegt die Herabsetzung, die sie sich haben zuschulden kommen lassen, indem sie uns die erst vor zehn Monaten feierlich zugesagte Gleichberechtigung verweigerten. Um so dünner wird aber auch die Schutzmauer, die man angesichts der entschlossenen Haltung der deutschen Regierung, einer seither ungewohnten Erscheinung, errichtet hatte. Die Gegner können mit ihrem Vorwurf der politischen Unzuverlässigkeit zweierlei im Auge haben:

Entweder wollen sie die oft gehörte und eben so oft widerlegte Behauptung aufgreifen, in Deutschland herrsche ein politisches Chaos. Dann widerlegt sich ihre Verteidigung selbst. Denn der innere Kampf könnte nur dann von Bedeutung sein, wenn er Deutschlands außenpolitische Verpflichtungen — und nur um solche handelt es sich hier — und die Sicherheit anderer Völker gefährden würde. Das ist aber ganz undenkbar. Wäre das Volk wirklich so geknechtet und unter-

drückt, wie man zu glauben vorgibt, dann bestünde gewiß keine Gefahr, daß hier eine Armee von glühenden Patrioten heranwüchse. Dann wäre die Ruhe der Nachbarn sicherer als je, und die überwundenen Zeiten des demokratisch-parlamentarischen Regiments würden noch übertroffen werden.

Die andere Auslegung ist die, daß man im Ausland vom neuen Deutschland eine Stärkung des kriegerischen Angriffsgeistes, des Militarismus, erwartet und einen Rückfall in die imperialistische Vorkriegspolitik befürchtet. Diese Auffassung (die im Oktober 1933 geäußert worden ist) setzt sich bewußt über die Erklärungen der Führer des neuen Deutschen Reiches hinweg, die immer wieder und insbesondere noch vor Beginn der Genfer Verhandlungen den Friedenswillen Deutschlands betont haben. In erster Linie steht hier die Rede, die der deutsche Reichskanzler Adolf Hitler am 17. Mai 1933 im Deutschen Reichstag gehalten hat. Er führte darin unter anderem aus: „Die deutsche Regierung ... ist ... überzeugt, daß es heute nur eine große Aufgabe geben kann, den Frieden der Welt zu sichern ... Deutschland ist bereit, jedem feierlichen Nichtangriffspakt beizutreten, denn Deutschland denkt nicht an einen Angriff, sondern an seine Sicherheit ... Wir aber haben keinen sehnlicheren Wunsch als den, beizutragen, daß die Wunden des Krieges und des Versailler Vertrages endgültig geheilt werden. Und Deutschland will dabei keinen anderen Weg gehen als den, der durch die Verträge selbst als berechtigt anerkannt wird. Die deutsche Regierung wünscht sich über alle schwierigen Fragen politischer und wirtschaftlicher Natur mit den anderen Nationen friedlich und verträglich auseinanderzusetzen. Sie weiß, daß jeder militärische Akt in Europa, auch im Falle seines vollständigen Gelingens, gemessen an seinen Opfern, in keinem Verhältnis steht zum möglichen endgültigen Gewinn[52])."

In gleicher Weise ist von Deutschland immer wieder der Wille zum Frieden und zur Verständigung betont worden. Einen besseren Zeugen für die Friedensliebe des Deutschen Reiches als den Leiter der deutschen Politik und Führer der einzigen deutschen Partei konnte das Ausland nicht verlangen. Trotzdem trieb es seine Abrüstungssabotage — dieser Ausdruck ist angesichts des geradezu kläglichen Ergebnisses der Abrüstungskonferenz gerechtfertigt — so weit, daß es zum Bruch kam. An eine ernstliche Besorgnis der Genfer Verhandlungspartner kann nach allem Vorgebrachten nicht geglaubt werden; ihre Gründe waren nur Scheingründe und müssen zurückgewiesen werden.

---

[52]) Zit. nach dem V. B. vom 18. Mai 1933, Nr. 138.

Nach wie vor ist also die Bahn frei für einen deutschen Anspruch auf allgemeine Abrüstung oder für sein Gegenstück, die Erklärung des deutschen Rücktritts vom Vertrage. In dem Schritt der Reichsregierung vom 14. Oktober 1933 ist noch nicht die Rücktrittserklärung zu sehen; man kann ihn vielmehr als eine Ankündigung auffassen und vielleicht einer letzten Fristsetzung gleichstellen. Deutschland steht es frei, sich von den Fesseln des Teils V zu lösen, es gewinnt dann seine volle Handlungsfreiheit zurück, und erst dann könnte und müßte es zu einer Aufrüstung schreiten, da es das gleiche Recht auf Sicherheit für sich in Anspruch nehmen kann wie jeder andere Staat und in der Wahl der Mittel zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit frei ist. Deutschland hat diese Konsequenzen noch nicht gezogen; die Nation wird aber jeden Versuch der Beeinträchtigung ihrer Rechte zurückweisen. An den anderen Staaten liegt es, die Lage zu erkennen und einer besseren Einsicht, wenn auch spät, nachzugeben, zum Wohle Europas und zum Wohle der Welt!

Lebenslauf.

Am 22. April 1909 wurde ich, Erwin Heinz Schleuß, als Sohn des Bürodirektors Paul Schleuß und seiner Ehefrau Hedwig geborenen Koehler zu Neuruppin geboren. Von Ostern 1916 bis Ostern 1928 besuchte ich das Friedrich-Wilhelms-Gymnasium in Neuruppin und bestand Ostern 1928 die Reifeprüfung. Von 1928 bis 1933 studierte ich an den Universitäten Marburg und Göttingen Rechtswissenschaften. Am 29. März 1933 bestand ich vor der juristischen Prüfungskommission beim Oberlandesgericht Kassel die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 8. November 1933 befinde ich mich im Vorbereitungsdienst bei dem Amtsgericht Neuruppin.